

OMAR JAEN SUAREZ

ANALISIS REGIONAL Y CANAL DE PANAMA

ensayos geográficos



Editorial Universitaria

Sección: Geografía

Serie: Ensayo

**Obra publicada gracias a la cooperación de la Editorial
Universitaria y la Presidencia de la República de Panamá.**

Rector:

Dr. Diógenes Cedeño Cenci

Director de la Editorial Universitaria

Carlos Manuel Gasteazoro

Aprobado por el Consejo Editorial Universitario

Portada de Erick Wolfschoon

OMAR JAEN SUAREZ

Análisis Regional y Canal de Panamá

— Ensayos Geográficos—

Panamá, 1981

A

Nydia Cardoze

"el hecho es que esto aquí
tenía que haber sido un rosal
rojo, y nosotros *plantamos uno*
blanco por equivocación; y si la
Reina llega a descubrirnos,
¡vamos! ¡Que nos cortan la cabeza
a todos!"

Lewis Carrol, **Alicia en el
País de las Maravillas**,
Alianza Editorial, Madrid
1972, p. 132.

PROLOGO

En 1974 publiqué *Análisis Regional y Espacio Derivado —regiones y regionalización en Panamá—*, formado por tres ensayos sobre aspectos geográficos de la realidad nacional.

Ahora, en *Análisis Regional y Canal de Panamá*, recojo esos tres ensayos originales a los cuales he integrado amplios párrafos que actualizan tanto la reflexión sobre el análisis regional y las regiones de planificación como algunos elementos demográficos y económicos de las regiones activas de Panamá basados en los datos censales de 1980 y añadido otros tres nuevos ensayos sobre los asuntos canaleros.

Porque desde 1974, fecha de la primera edición de *Análisis Regional y Espacio Derivado —regiones y regionalización en Panamá—*, han sucedido fenómenos que afectaron sustancialmente el desarrollo de la ciencia regional en el Istmo.

Por una parte, se adelantaron y concluyeron las negociaciones sobre el *Tratado del Canal de Panamá* y se liberó el

país, desde el 1o. de octubre de 1979, de la pesada hipoteca jurisdiccional que constituía la Zona del Canal, abriéndose así otras posibilidades de desarrollo regional. Tres ensayos novedosos dan cuenta de esos hechos: "El Desenclave Geográfico de la República de Panamá", que sustentó, teóricamente, posiciones de nuestro país en asuntos relativos a los derechos de uso acordados en el Tratado del Canal de Panamá; "La negociación en Tierras, Aguas y Administración del Cañal", exposición de la metodología y de los resultados obtenidos en tan importante materia; y, "El Tratado del Canal de Panamá y los Geógrafos", exhortación para intensificar los esfuerzos de estudio y acción para aprovechar mejor los recursos panameños recuperados.

Por otra parte, tanto la reflexión acerca de los problemas regionales como los trabajos de planificación y de cartografía temática, desde 1974 hasta 1980, se han intensificado, mereciendo una consideración especial en este libro.

Así ha surgido una obra nueva, compuesta de seis ensayos geográficos panameños, que es también el resultado de las diferentes posibilidades que ofrece, al desarrollo regional de nuestro país, la reciente recuperación del territorio canalero mediante los Tratados de 1977. **Análisis Regional y Canal de Panamá** — ensayos geográficos — constituye una reflexión ampliada de los fenómenos regionales, que se fundamenta en la rápida evolución que ha sufrido el espacio derivado conocido como Istmo de Panamá. Evolución cuyo ritmo se intensificará en un horizonte temporal previsible hasta por lo menos el alba del siglo XXI.

Ojalá que la obra sobre **Análisis Regional y Canal de Panamá**, pueda servir para que los estudiosos de la ciencia regional de nuestro país, a partir de una síntesis de sus

preocupaciones y logros, continúen adelantando su necesario y urgente desarrollo, en la teoría y en la práctica, para crear un espacio geográfico panameño más articulado, funcional y próspero.

OMAR JAEN SUAREZ
Panamá, enero de 1981

PROLOGO A LA PRIMERA EDICION

Las preocupaciones del análisis regional han dejado de animar sólo un reducido círculo de iniciados para interesar cada vez más a profesionales, funcionarios y hombres políticos que buscan un instrumento adecuado para disminuir los desequilibrios regionales que impiden una organización óptima del espacio nacional y se oponen también a una racional explotación de sus recursos, y, en general, a un verdadero desarrollo regional.

El término *integración política, económica, social y en suma territorial* —aunque sea en su acepción más ingenua— se ha convertido, felizmente, en concepto de uso corriente en las esferas gubernamentales y nadie pone ya en duda las bondades de la *planificación regional*. Ello es natural puesto que los fenómenos del desequilibrio del espacio golpean con la fuerza de la evidencia visual a cualquiera que realice un viaje, aunque sea breve, por los campos y ciudades de Panamá. La experiencia cotidiana ofrece también, en el encuentro frecuente con inmigrantes del interior rural, la manifestación sensible, en la ciudad de Panamá, de la dinámica misma del desequilibrio espacial interno. La desagradable realidad de las exigencias crecientes de *infraestructuras*, de servicios y de empleo de una población que llama constantemente a las puertas de la ciudad metropolitana y que se acumula sin cesar en su periferia, despierta a gobernantes y técnicos de su tradicional letargo y los obliga a imaginar fórmulas que atacan en la base misma, es decir en sus causas, la dinámica del desequilibrio territorial en Panamá. Se toman una serie de medidas, sobre todo en los últimos años, cuyos resultados se espera habrán de corregir una tendencia que presenta un vigor hasta ahora desconocido en el Istmo.

Como geógrafo, el fenómeno de la desorganización del espacio nacional y del desequilibrio de sus regiones, me inte-

resó desde temprano. En este sentido realicé un estudio empírico sobre la migración interna en Panamá en el período de 1950—1960 para determinar, a nivel distritorial, un método de cálculo y una serie de correlaciones entre migración y estructuras de repulsión, publicado en el primer número de la revista *Anales de Ciencias Humanas del Centro de Investigaciones Sociales y Económicas de la Universidad de Panamá*. También, durante el período durante el cual presté servicios como asesor en la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República, en 1968, realicé las primeras reflexiones sobre los problemas de la planificación regional y el análisis regional que sirven de núcleo a dos de los ensayos que presento en esta ocasión.

El contacto con otros investigadores en el curso de tres años pasados después de 1968 en la Universidad de París y con una vigorosa corriente de pensamiento sobre la realidad territorial y la organización de los llamados espacios derivados me obligó a plantear con otros matices y a ampliar con mayor consistencia los primeros conceptos vertidos en la Oficina de Planificación. Así surgen dos capítulos de este trabajo: "Panamá y sus Ensayos de Regionalización" y "El Análisis Regional para un Espacio Derivado". Esta vez no pretendo tampoco exponer un documento final, una respuesta definitiva a los problemas teóricos, metodológicos y técnicos, para nada despreciables, del análisis regional y no considero apropiado ni posible sugerir en este limitado intento un plan normativo detallado para atacar exitosamente los desequilibrios regionales, manteniendo un ritmo acelerado de crecimiento nacional. Por el contrario, creo que antes de tomar iniciativas costosas, irrealizables o destinadas a un lamentable fracaso, es necesario aportar puntos de reflexión aún inéditos, conceptos nuevos que estimulan la imaginación, la confrontación de ideas y la actitud crítica frente a su propio pensamiento, única fuente de aspiración al progreso científico.

En este mismo trabajo he añadido un ensayo descriptivo,

con fines didácticos, sobre "Las Regiones Activas de Panamá", que forma parte de una conferencia dictada como profesor invitado en el Instituto de Altos Estudios de la América Latina de la Universidad de París, en marzo de 1974. Se trata, pues, de una empresa hasta cierto punto temeraria: sintetizar, en algunas páginas, la geografía humana y regional del istmo panameño. Espacio complejo cuya más amplia realidad no se detiene en la conocida ciudad de Panamá y el canal interoceánico, sino que se desarrolla también en los vastos espacios del interior rural, estructurados desigualmente según su problemamiento, su economía y el vigor de su organización territorial interna, así como de su dependencia frente a la omnipresente ciudad metropolitana.

OMAR JAEN SUAREZ
Panamá, enero de 1974

I

PANAMA Y SUS ENSAYOS DE REGIONALIZACION

1. INTRODUCCION

El título de nuestro trabajo no debe prestar a confusión. Hay que distinguir, primero, los esfuerzos realizados por la autoridad política para dividir al Istmo de Panamá en regiones administrativas y por las autoridades eclesíásticas para reconocer las áreas parroquiales, desde los inicios de la colonización española hasta nuestros días. A ellas se añaden las divisiones con fines administrativos efectuadas tanto por instituciones gubernamentales como por organizaciones religiosas ó por empresas privadas, que proliferan en el Siglo XX. Todos ellos son esfuerzos más o menos exitosos para delimitar unidades espaciales óptimas con el objeto de desarrollar un fin determinado: administración civil, judicial, defensa militar, catequesis, comercialización de ciertos productos, financiamiento bancario, etc.

Sin embargo, a pesar de las iniciativas anteriormente señaladas, la regionalización del Istmo de Panamá como actitud intelectual frente a las necesidades de explicar racionalmente la distribución desigual de hechos, cosas y poblaciones, data en realidad de la segunda mitad del siglo XIX. Un

tual división político-administrativa de la República. La administración colonial española estableció las regiones administrativas mayores, precursoras de nuestras actuales provincias y la Iglesia Católica delimita las parroquias y vice-parroquias, antepasados directos de la mayor parte de los distritos municipales de hoy.

Los documentos de mediados del siglo XVIII a principios del siglo XIX⁽²⁾ nos indican que el Istmo se encontraba dividido en cuatro gobernaciones (llamadas también, en ciertos momentos, provincias) aunque con autonomía desigual: Panamá, Portobelo, Darién y Veraguas. Igualmente, la gobernación de Panamá (en donde se encontraba naturalmente la sede de la autoridad política máxima para todo el Istmo) contaba con tres jurisdicciones: la de la ciudad de Panamá que comprendía también, hacia el Este, las sabanas de Pacora y Chepo, y, hacia el Oeste, los territorios hasta el río Chame; y las jurisdicciones de Natá y de la Villa de Los Santos (que componían, a su vez, la Alcaldía Mayor de Natá) que seguían aproximadamente los límites de las provincias de Coclé la primera y de Los Santos la segunda, del siglo XIX y principios del siglo XX. La gobernación de Veraguas se componía, por su parte, de dos jurisdicciones: la de la ciudad de Santiago (capital de la gobernación) y la de Alanje. Ambas son precursoras de las provincias de Veraguas y de Chiriquí que, con pocos cambios, han llegado hasta hoy.

(2) En particular la "Copia del Informe hecho por el Gobernador de Panamá al Virrey de Santa Fé con las noticias respectivas de aquella gobernación" (Informe de MANUEL DE MONTIANO, Panamá 1o. de septiembre de 1756) y; "Descripción del Reyno de Santa Fé de Bogotá" por FRANCISCO SILVESTRE (1778), publicada por Juan A. Susto, Panamá 1927; "Noticias Relativas a la Provincia y Ciudad de Panamá", Panamá 3 de diciembre de 1790, COLECCION CUERVO, tomo II, Bogotá 1891; "Noticias del Istmo de Panamá" de JUAN DOMINGO DE ITURRALDE, Cadiz, 23 de diciembre de 1812, Biblioteca Nacional de Madrid, Secc. Manuscritos, signatura 2281.

Después de la independencia de 1821, desde 1832 y hasta mediados del siglo XIX se instauró una efímera división cantonal, para luego pasar a los departamentos, las prefecturas y finalmente las provincias.

Gobernaciones, jurisdicciones, departamentos, prefecturas y por último provincias. Las denominaciones de estas divisiones político-administrativas que vienen, en la jerarquía, inmediatamente después del Estado, han sufrido las vicisitudes de la política republicana de la época de unión a Colombia. Igualmente ha sucedido con sus nombres: Coclé es llamado en un tiempo Soto, Los Santos se convertirá pasajeramente en Azuero, Veraguas será bautizado por algunos años en Fábrega y Portobelo cederá a Colón en la segunda mitad del siglo XIX la apelación provincial. En vísperas de la creación de la actual República, el Istmo se componía, en 1896, de seis provincias: Panamá, Colón, Coclé, Los Santos, Veraguas y Chiriquí; a las cuales se añadían las comarcas de Bocas del Toro, Darién y Balboa.⁽³⁾ Después de la separación de Colombia en 1903,⁽⁴⁾ sólo se han producido cuatro acontecimientos de importancia en la regionalización administrativa a nivel provincial: ese mismo año el distrito de Bocas del Toro (que formaba parte de la provincia de Colón) pasa a ser provincia y en 1922 la comarca del Darién accede también nuevamente a la categoría provincial; la provincia de Los Santos es dividida en dos en 1915: la provincia de Los Santos (disminuida) y la de Herrera. Igualmente, la creación de la Zona del Canal de Panamá en 1904, con territorio de las

(3) FRANCISCO POSADA, *Directorio General de la Ciudad de Panamá y Recuento histórico, geográfico del Departamento, Panamá, 1894*, p. 17.

(4) Ver a este respecto un minucioso trabajo de graduación de la profesora NYDIA CARDOZE, "Estructura geográfica Política de Panamá. Historia de las divisiones territoriales (Provincias y distritos) de la República 1904-1945"; Universidad de Panamá, T.G., Panamá, 1947, texto mecanografiado.

provincias de Panamá y Colón, introduce una alteración importante en la delimitación territorial del Istmo Central de Panamá, lo mismo que su desaparición el 1o. de octubre de 1979.

Por su parte, las parroquias eclesiásticas de fines del siglo XVIII van a convertirse en los municipios o partidos del siglo XIX y luego en nuestros distritos municipales del siglo XX. Ha habido naturalmente algunos cambios en los límites de ciertos municipios con la creación de algunos nuevos y la exclusión de la jurisdicción panameña sobre otros en 1904 (los de la Zona del Canal de Panamá)⁽⁵⁾. Sin embargo, la estructura general se ha mantenido prácticamente igual. La prueba más concluyente de ello es que el número de parroquias que ascendía a 52 a fines del siglo XVIII sólo aumentó a 58 a fines del siglo XIX y a 65 distritos en nuestros días. La persistencia de estructuras mayores (provincias y distritos) de la regionalización político-administrativa, a pesar de una transformación profunda tanto en el poblamiento como en las economías y en la sociedad panameñas desde el siglo XVIII, es signo evidente de una gran vitalidad de las regiones históricas con su intensa carga afectiva en las mentalidades colectivas nacionales. Empero esta división regional se ha revelado insuficiente para las crecientes y complejas actividades administrativas de la función pública y de la empresa privada. De tal manera algunas entidades del gobierno se ven obligadas a crear sus propias divisiones territoriales para efectos administrativos. Entre ellas se destacan las de la Guardia Nacional, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura y su sucesor el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el Ministerio de Educación y el Organo Judicial.

Asimismo, la Iglesia Católica, para hacer frente al aumento de población en el interior rural, ha tenido que crear tres

(5) En 1904 se establecen dentro de la Zona del Canal y bajo jurisdicción norteamericana 5 municipios: Ancón, Emperador, Gorgona, Buena Vista y Cristóbal. *Annual Report of the Isthmian Canal Commission* Washington 1905, p. 71.

nuevos Obispos a expensas de la jurisdicción territorial del Obispo de Panamá y otras circunscripciones religioso-administrativas menores.

Con el crecimiento demográfico y la tendencia hacia la dispersión de la población rural, aparece también la necesidad de establecer, desde principios de la República⁽⁶⁾, en las amplias jurisdicciones territoriales municipales, subdivisiones administrativas más pequeñas. No obstante, hay que esperar hasta 1941 para que se recoja por primera vez en una Constitución Política del Estado panameño, una disposición mediante la cual se reconoce la posibilidad de "subdividir los Distritos en Corregimientos de acuerdo a las necesidades administrativas" (Art. 5o. del Título 1). La Constitución de 1946 divide al territorio de la República en Provincias y distritos, y sin mencionar expresamente al Corregimiento, indica que "La Ley podrá crear comarcas sujetas a regímenes especiales y establecer otras divisiones del territorio por razones de conveniencia administrativa o de servicio público" (Art. 5o. del Título 1). Estas divisiones habrán de ser los corregimientos cuya realidad se pone de manifiesto mediante los datos estadísticos de los censos de población primero, y, luego, también de los censos económicos. Ya en el censo de 1940 aparecen ciertos datos agrupados por provincia, distrito, corregimiento y caserío. En el Censo de vivienda de 1950 y en el censo agropecuario de 1951 el corregimiento será, para algunos parámetros, la base territorial mínima de publicación de los datos. La necesidad de matizar aún más allá que el nivel de distritos la realidad estadística del territorio nacional otorga al corregimiento una importancia cada vez mayor en la preparación y publicación de los resultados censales y de encuestas. Al mismo tiempo, la evolución de la importancia del corregimiento será paralela al crecimiento demográfico de

(6) Ver sobre el tema Nydia Cardoze op. cit. Sin embargo no se puede olvidar que desde fines del siglo XIX se menciona la existencia de corregimientos legalmente constituidos.

las campañas y a un esfuerzo por mejorar las comunicaciones carreteras en el interior del país y por integrar políticamente a todo el territorio nacional. Se llega así a darle un carácter más institucionalizado al corregimiento en la Constitución Política vigente, la de 1972. Ella proclama que "el territorio de la República de Panamá se distribuye en Provincias y éstas en distritos, divididos en Corregimientos que constituyen la base política del Estado" (Art. 5o. del Título I). De tal manera se añade, en forma más definitiva, una subdivisión político-administrativa que facilitará el funcionamiento de los espacios rurales de Panamá. Hasta ahora la presencia del corregimiento, mediante sus Representantes y sus juntas comunales, ha sido más política que administrativa. No sería para nada inoportuno complementar esta presencia política con la organización de un sistema administrativo permanente de recolección de datos sobre población y economía en cada corregimiento: establecimiento en la cabecera del corregimiento de una oficina con un funcionario administrativo encargado de llevar cotidianamente los registros de operaciones catastrales (en base a los planos catastrales aerofotográficos ya existentes), de estadísticas vitales, de migraciones internas, de producciones (cosechas, producción artesanal o industrial), de mano de obra, de precios, etc. Tal sistema le daría a la planificación regional (y también a la planificación económica y social en general) bases cuantitativas más sólidas para lanzar programas o desarrollar proyectos y facilitaría en forma considerable la preparación de los censos nacionales.

3. LAS REGIONES NATURALES

Los inventarios de regionalizaciones naturales y geográficas no son ninguna novedad y será ciertamente útil mencionar aquellos que se destacan tanto por su difusión como por la amplitud del análisis: primero, el profesor Angel Rubio realizó un inventario sucinto de 13 ensayos de regionaliza-

ción de Panamá que recoge una clasificación estrictamente en orden cronológico⁽⁷⁾, desde el más antiguo intento de Felipe Pérez, en 1863, hasta el de Louís Guzmán, publicado en 1956. Más tarde, Cristóbal Román C.,⁽⁸⁾ estudiante del Departamento de Geografía de la Universidad de Panamá, adelantó como trabajo de graduación, un inventario de regionalizaciones al mismo tiempo que un ensayo de regionalización original. El hoy profesor Román clasifica las regionalizaciones según los siguientes temas: climáticas, geográficas, geológicas, geomorfológicas, hidrográficas, de planificación, de vegetación y regiones de recursos naturales. Luego, realiza una minuciosa descripción de tales ensayos de regionalización añadiendo una nota crítica, a menudo interesante, aunque hubiera sido deseable una orientación metodológica más rigurosa.

Los criterios de regionalización para las regiones naturales han tenido un peso considerable en el pensamiento regional en Panamá. Las bases para la delimitación de tales regiones son dos:

- a. se refieren a elementos, fenómenos y aspectos del medio natural;
- b. se trata de unidades espaciales homogéneas, contínuas o descontínuas.

En el primer caso, el desarrollo de investigaciones y estudios de ciencias naturales específicas necesitó de una delimitación espacial que facilitara la tarea taxonómica del investigador. También, la elaboración de libros de texto geográficos exigía una presentación gráfica de las diferencias regionales fácilmente advertidas por los jóvenes lectores. De allí se des-

(7) Esquema Geográfico de Panamá, Instituto Pan-Americano de Geografía e Historia, Coleção "Manual de Geografía", Rio de Janeiro, 1961.

(8) "Breve ensayo descriptivo y analítico de las clasificaciones regionales panameñas", T.G., Universidad de Panamá 1967-1978, texto mecanografiado.

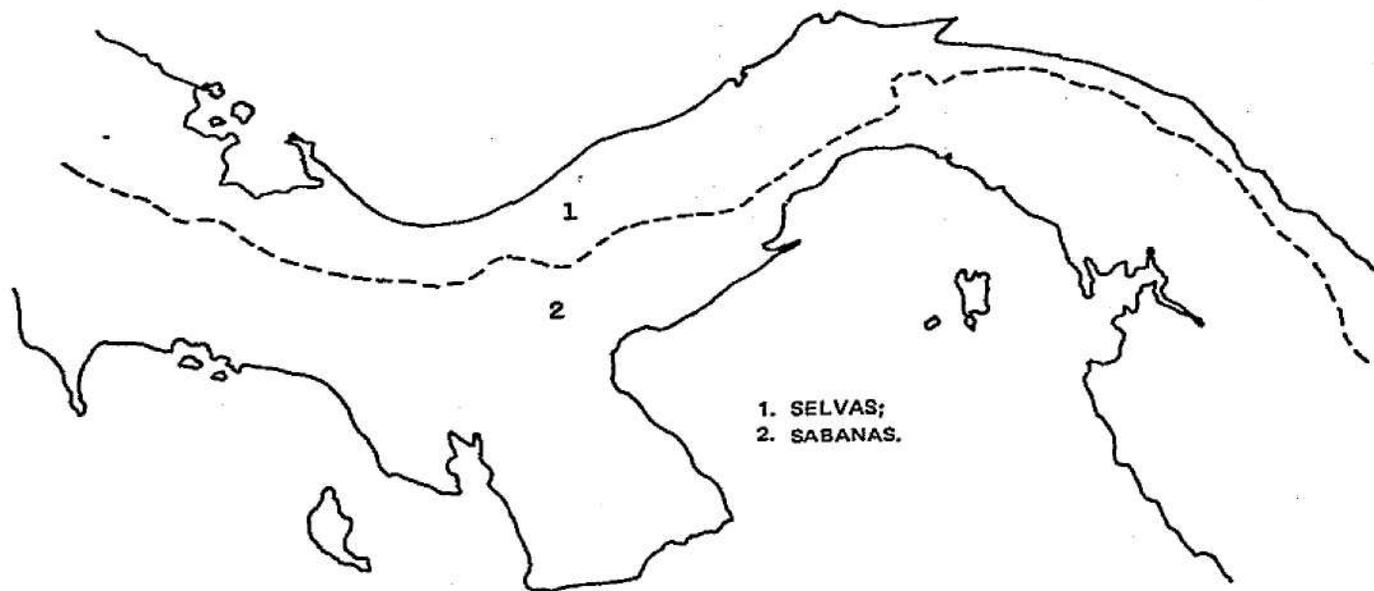


Fig. 1. Regiones del Istmo según Felipe Pérez, 1863

prende una cierta discriminación de criterios naturalistas, privilegiando aquellos que servían mejor los fines mencionados. De todos los criterios naturales se han destacado, de costumbre, el climático, el fitogeográfico y el de relieve. En menor escala se han tomado en cuenta las características geológicas e hidrográficas desigualmente presentes en el territorio ístmico. Prácticamente se han desconocido los criterios zogeográfico, geomorfológico strictu sensu, petrográfico, etc. Ha sido frecuente la utilización de dos o más criterios naturales en una combinación que tiene el propósito de llegar a una descripción geográfica más completa.

Iniciemos nuestro inventario por la más antigua referencia de que tenemos noticia para la delimitación de regiones naturales en Panamá, la cual debemos a Felipe Pérez cuando distingue, en 1863 y según la vegetación, dos grandes regiones en el Istmo:⁽⁹⁾

1. Región de las Selvas, y
2. Región de las Sabanas.

Clasificación a todas luces arbitraria puesto que Felipe Pérez asimila la región de las selvas a la vertiente del Caribe, mientras que la región de las sabanas coincidiría exactamente con la vertiente del Pacífico. ¿Haría Pérez su clasificación en base a los datos insuficientes y hasta dudosos de Agustín Codazzi? La confusión de vegetación con hidrografía, de Felipe Pérez, es resuelta hábilmente, algunos años más tarde, por Ramón M. Valdés cuando publica, en 1898, su *Geografía del Istmo de Panamá* en donde reconoce cuatro regiones naturales:⁽¹⁰⁾

(9) *Geografía Física y Política de los Estados Unidos de Colombia*, Imprenta La Nación, Bogotá 1863.

(10) *Geografía del Istmo de Panamá*, Imprenta Nacional, 1a. edic. Bogotá 1898.



Fig. 2, Regiones Hidrográficas de Ramón M. Valdés, 1898

1. Llanuras del Atlántico
2. Cadena Principal
3. Hoya del Golfo de Panamá
4. Hoya del Golfo de Montijo

El vínculo que encuentra Ramón Valdés entre cuencas y vertientes hidrográficas sólo es útil para precisar mejor la regionalización de Felipe Pérez. Pero, además, no podemos dejar de apreciar en estos esfuerzos de la época heroica de la *geografía panameña una sugestiva combinación del criterio de relieve y de hidrografía que denota un intento, por cierto poco convincente, para penetrar en los matices de la compleja realidad física de los trópicos húmedos.*

El clima atraerá la atención del norteamericano Edward Goldman quien divide al Istmo de Panamá, en 1920, en cuatro regiones:⁽¹¹⁾

1. Región tropical húmeda del norte
2. Región tropical semiárida del sur
3. Tierras altas de la zona templada
4. Tierras altas de clima frío.

A pesar del evidente esfuerzo conceptual, la influencia de la rudimentaria división de las regiones naturales de Felipe Pérez se nota en el trabajo de Goldman. ¿Cómo se puede clasificar bajo el mismo concepto de clima a la pluviselva darlenita y a la sabana litoral de Azuero? ¿Climáticamente las regiones de Puerto Armuelles, de la Península de las Palmas y del litoral darlenita alrededor del golfo de San Miguel no están más cerca de las pluviselvas del Caribe que de las sabanas

(11) *Mammals of Panama*, Smithsonian Miscellaneous Collections, publicaciones 2235 y 2494, volúmenes 60 a 69, Washington, 1920.

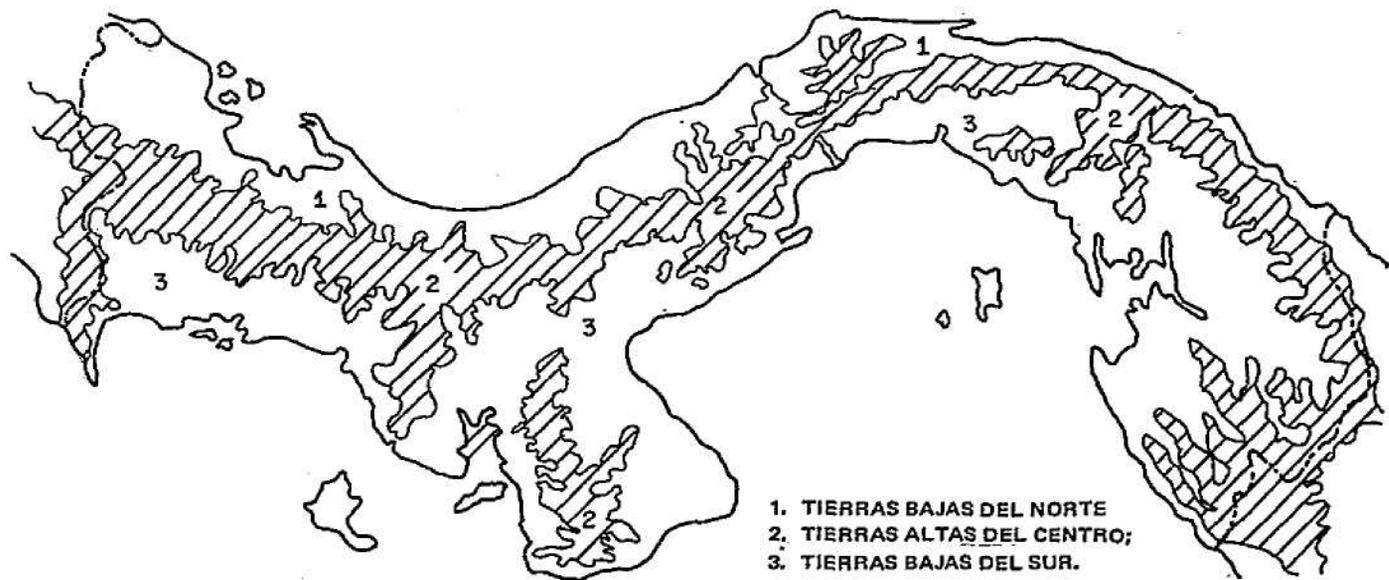


Fig. 3. Regiones Geográficas de José D. Crespo, 1928.

centrales? Empero, reconozcamos que la ecología animal es la principal preocupación de Goldman al establecer sus zonas de vida, *Life zones*, y describir, con cierta precisión, características climáticas —y a veces microclimáticas— de las principales áreas del país. La complicada combinación de precipitaciones y temperaturas domina, para el zoólogo Goldman, la originalidad regional de Panamá. Al contrario, José Daniel Crespo⁽¹²⁾ se inclina por la simplicidad didáctica al distinguir, en 1928, en el Istmo de Panamá, tres regiones según el relieve:

1. Tierras Bajas del Norte
2. Tierras Altas del Centro
3. Tierras Bajas del Sur

Aunque Crespo se extiende en una prolija descripción de geografía humana (población, género de vida, hechos de ocupación humana, urbanismo, etc.) de cada una de estas zonas, ellas no pueden ser consideradas como regiones geográficas. No hay que olvidar que en esta clasificación al menos el concepto (relieve) corresponde con el objeto de estudio. Sin embargo, desplazando un poco el eje de la mirada, el geólogo alemán Carl Troll descubre, el mismo año, otras tres regiones fundamentales (¿relacionadas con la tectónica?)⁽¹³⁾

1. Cadena Septentrional
2. Depresión Central
3. Cadenas residuales del Sur

La obra de Troll se inscribe dentro de un proyecto más vasto que integra el estudio de las grandes unidades estructurales

(12) *Geografía de Panamá*, Heath Co., Nueva York, 1928.

(13) *Die geologische Verkettung Süd und Mittelamerika* (El concatenamiento geológico de América del Sur y del Centro) *Mitteilungen der Geographischen*, Vol. XIII, No. 1, 1-24, Munich, 1928.

de la América del Sur y Central. El mismo criterio aparece en una publicación oficial de los Estados Unidos de 1937.⁽¹⁴⁾

Un geólogo norteamericano, Robert Terry,⁽¹⁵⁾ establece una división del Istmo de Panamá en tres regiones en el sentido de la latitud, que más sugieren tres programas de estudio que verdaderas regiones geológicas. En efecto, de manera totalmente arbitraria reconoce:

1. Región occidental (Chiriquí y Bocas del Toro)
2. Región Central (provincias centrales hasta el meridiano de Nombre de Dios)
3. Región Oriental (Darién histórico)

Más convincente parece ser la clasificación de Louis Guzmán, elaborada para sustentar la descripción de una tesis (PhD) sobre la agricultura panameña.⁽¹⁶⁾ Reconoce Guzmán dos grandes regiones según el clima y la topografía, con diferentes posibilidades para la agricultura tropical:

1. Tierras secas tropicales
 - a) Llanos
 - b) Valles y colinas
2. Tierras húmedas tropicales
 - a) Llanos
 - b) valles y colinas
 - c) montañas

Tocará al profesor Angel Rubio, el espíritu más vigoroso

(14) *Naval Air Pilot*, Government Printing Office, Washington, 1937.

(15) *A Geological Reconnaissance of Panama*, San Francisco, 1956.

(16) *Farming and Farmlands in Panama*, Research Paper No. 44, University of Chicago, Department of Geography, 1956.

y que marcó profundamente el pensamiento geográfico en general y en particular el regional en Panamá, realizar la primera delimitación natural del Istmo que superase, en la complejidad de sus criterios y en el número de sus divisiones territoriales, los balbucientes e inseguros intentos anteriores. Angel Rubio recoge la herencia de casi un siglo de racionalizaciones sobre el espacio panameño, a la cual insufla el rigor de un método de análisis en la época novedoso y una incansable a la par que insaciable curiosidad científica por la geografía de Panamá. Sus 12 regiones y 46 compartimientos morfológicos del Istmo de Panamá, finamente descritos, representan un intento elaborado de combinar, como el mismo profesor Rubio declara, los criterios morfológico, hidrográfico e insular:⁽¹⁷⁾

1. El Volcán
2. Tierras bajas de Bocas del Toro
3. Istmo de Chiriquí
4. Montaña de Veraguas
5. Península de Azuero
6. Coclesano-colonense
7. Istmo propio de Panamá
8. San Blas y Las Mulatas
9. Cuenca del Bayano
10. Bajo Darién
11. Alto Darién
12. Archipiélago de Las Perlas

La amplia gama de aspectos y fenómenos geográficos de Panamá analizados y descritos por Angel Rubio, lo obligan a establecer divisiones regionales más simplificadas y que res-

(17) "Regiones y compartimientos morfológicos del Istmo de Panamá" en revista *Ingeniería y Arquitectura*, vol. 5, No. 14, Panamá, abril de 1946.

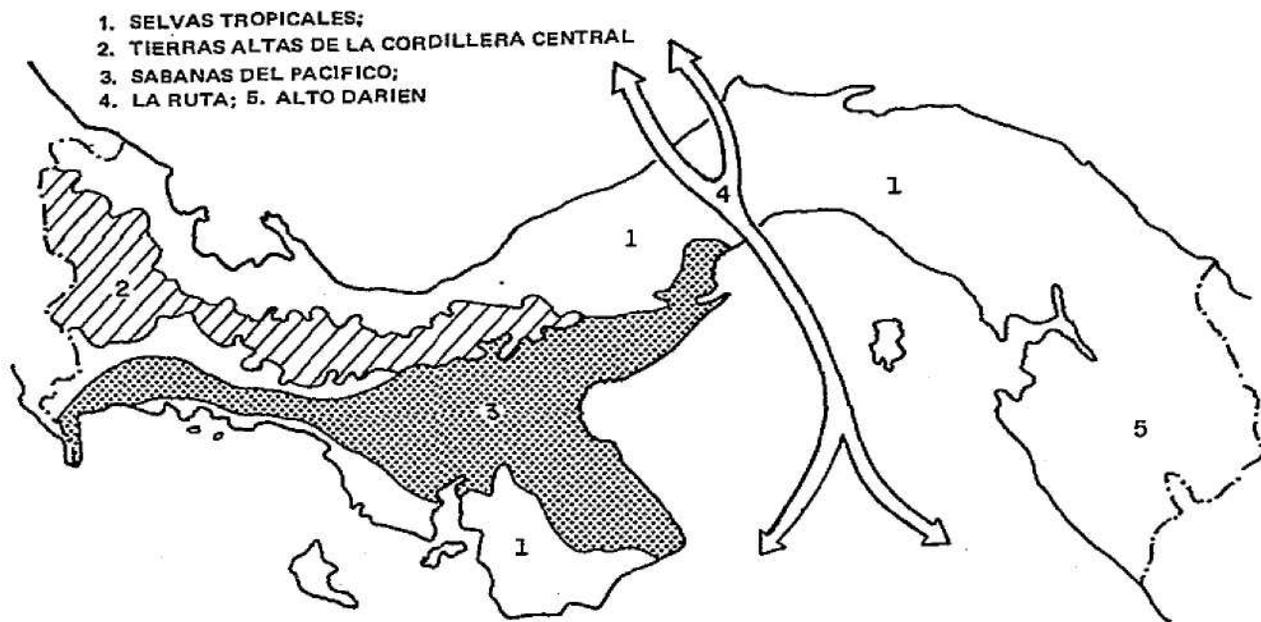


Fig. 4. Regiones Geográficas de Angel Rubio, 1950.

ponden a requerimientos de un objetivo particular. Así, el criterio geológico-estructural se manifiesta en sus **Notas sobre la Geología de Panamá**, con una división en:⁽¹⁸⁾

1. Tierras altas de origen volcánico.
2. Tierras bajas de origen sedimentario.

Esta regionalización se subdivide a su vez en 5 compartimientos de tierras altas y 4 de tierras bajas.

Más tarde, el criterio morfológico altimétrico aparece en su **Estructura Oro-Altimétrica de Panamá** con las siguientes regiones:⁽¹⁹⁾

1. Tierras Bajas. 0-700 metros de altitud
2. Tierras de 700 a 1.500 metros de altitud
3. Tierras de más de 1.500 metros de altitud.

Angel Rubio basa esta regionalización en el criterio de zonas verticales climo-botánicas que se fundamenta en las premisas expuestas por C. Ritter y A. Humboldt, modificadas después por H. Gagner.⁽²⁰⁾

Finalmente, en el **Esquema Geográfico de Panamá** triunfa el criterio geográfico naturalista, mezcla de conceptos de relieve y de clima:⁽²¹⁾

- (18) *Notas sobre Geología de Panamá*, Imprenta Nacional, Panamá, 1949.
- (19) "Estructura Oro Altimétrica de Panamá", en revista *Ingeniería y Arquitectura*, vol. 2, No. 10, Panamá, agosto de 1954.
- (20) *Ibidem*, p. 92.
- (21) *Esquema Geográfico de Panamá*, I.P.G.H., Río de Janeiro, 1961.

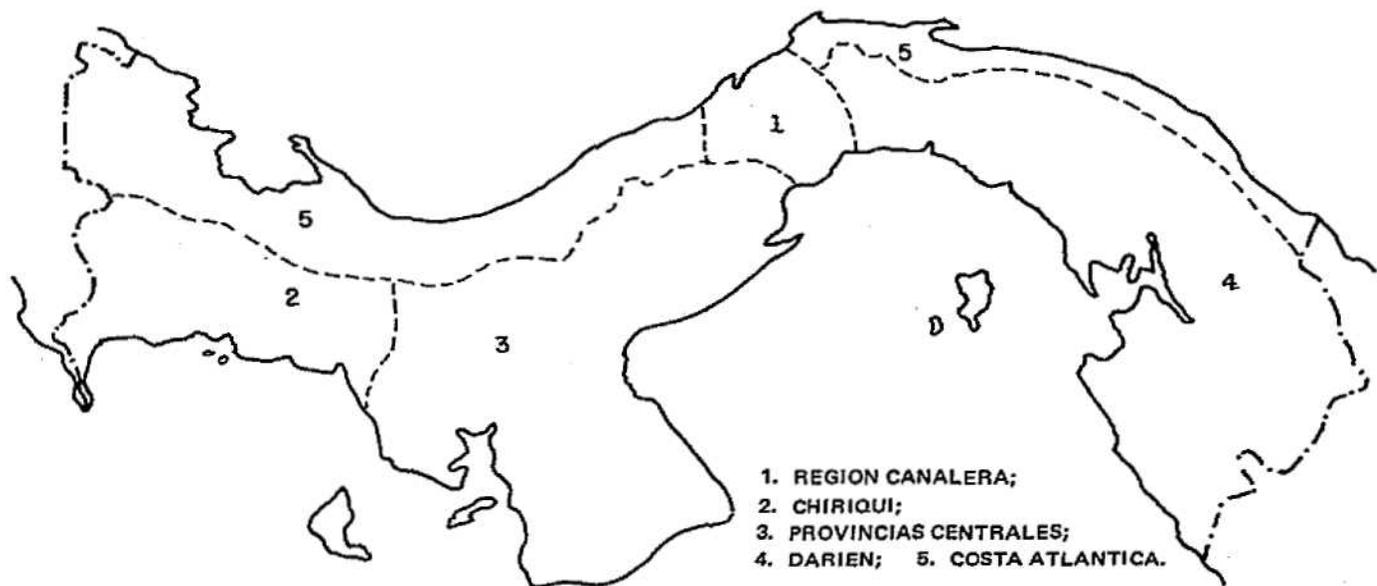


Fig. 5. Regiones de Planificación según Informe de la OEA, 1955.

1. Tierras altas
 - a) montaña alta
 - b) montaña media
 - c) montaña baja

2. Tierras bajas
 - a) región tropical húmeda
 - b) región tropical árida
 - c) región de las rutas interoceánicas.

La originalidad tremenda que confiere a un espacio regional hechos de ocupación humana fundamentales (el paso transísmico) en la vida del país, violentan felizmente la regionalización excesivamente naturalista del profesor Rubio.

En la impresionante producción de Angel Rubio no olvidemos un intento de regionalización geográfica más complejo, que hace intervenir criterios de relieve, clima, vegetación y ocupación humana, en el cual distingue cinco regiones en Panamá:⁽²²⁾

1. Región de las selvas tropicales
2. Tierras altas de la cordillera central
3. Región de las sabanas del Pacífico
4. Región del Chagres o de la Ruta
5. Región del Alto Darién

os lo mismo que la fuerte
rán una influencia duran-
amiento geográfico en Pa-
le el regreso al diletantis-

Las concepciones y los méto-
personalidad de Angel Rubio ejer-
te largo tiempo decisiva en el per-
namá, impidiendo de manera nota

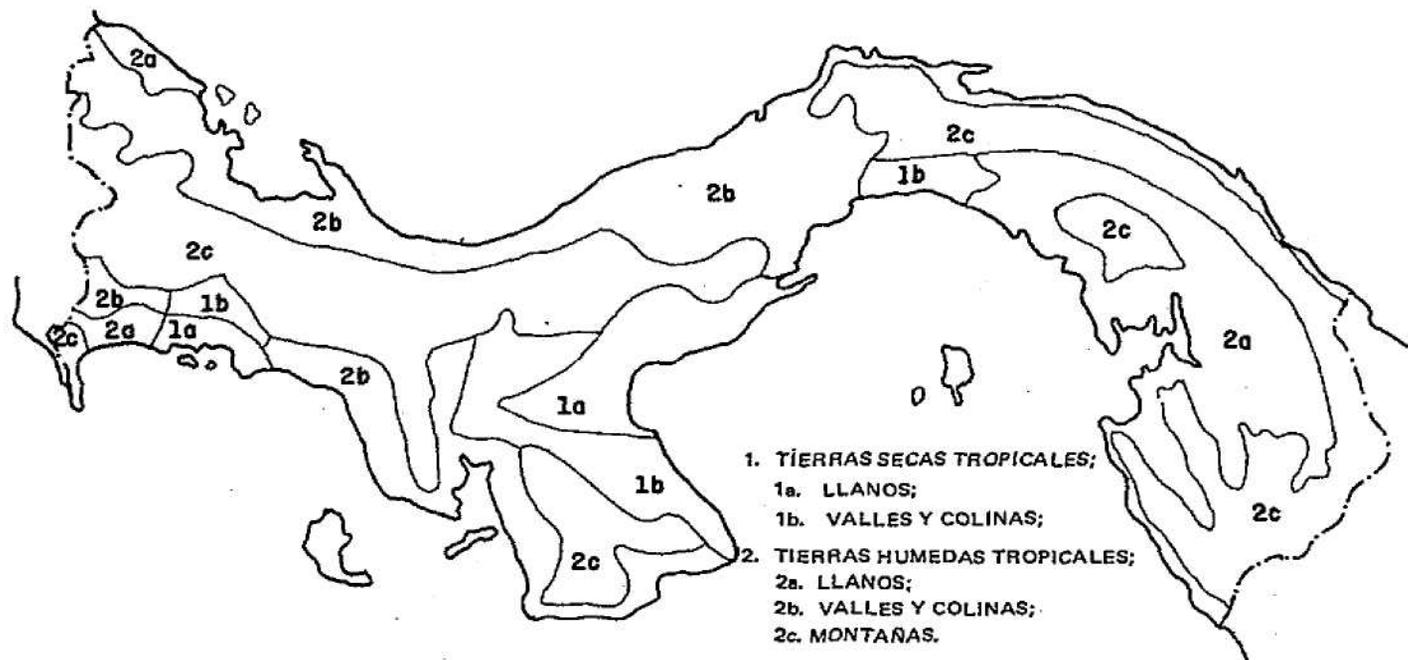


Fig. 6. Areas Físio-Climáticas de Louis Guzmán, 1956.

mo de principios de siglo. Al mismo tiempo, esta situación no estimuló una actitud de superación que fuese paralela con los adelantos considerables que registraba la ciencia geográfica en otras latitudes. Una consecuencia importante de ello fue el "congelamiento" de los métodos de regionalización basados, en el fondo, en los criterios que guían la elección de las regiones naturales. Así, desde entonces, la región "homogénea", con todas sus profundas implicaciones teóricas y metodológicas, va a convertirse en el único concepto que se seguirá explotando, en la delimitación regional en Panamá. Ello es sobre todo evidente, en las llamadas regiones de planificación.

4. LAS REGIONES DE PLANIFICACION Y DESARROLLO

La primera regionalización de planificación para el desarrollo, es la preparada por una Misión técnica de la Organización de Estados Americanos en 1955(23). Se distinguen entonces:

1. La región canalera
2. La región de Chiriquí
3. La región de las provincias centrales
4. La región del Darién
5. La región de la costa atlántica.

El criterio fundamental en la delimitación de las regiones es el de la homogeneidad de características geográficas, culturales, sociales y económicas que "permiten la formulación de planes integrales de uso, conservación y desarrollo de recursos humanos y naturales".(24)

(23) *Planificación urbana y Regional de Panamá*, Informe de la Misión Técnica de la O.E.A. Unión Panamericana, Washington, mayo de 1955.

(24) *Ibidem*, p. 44.

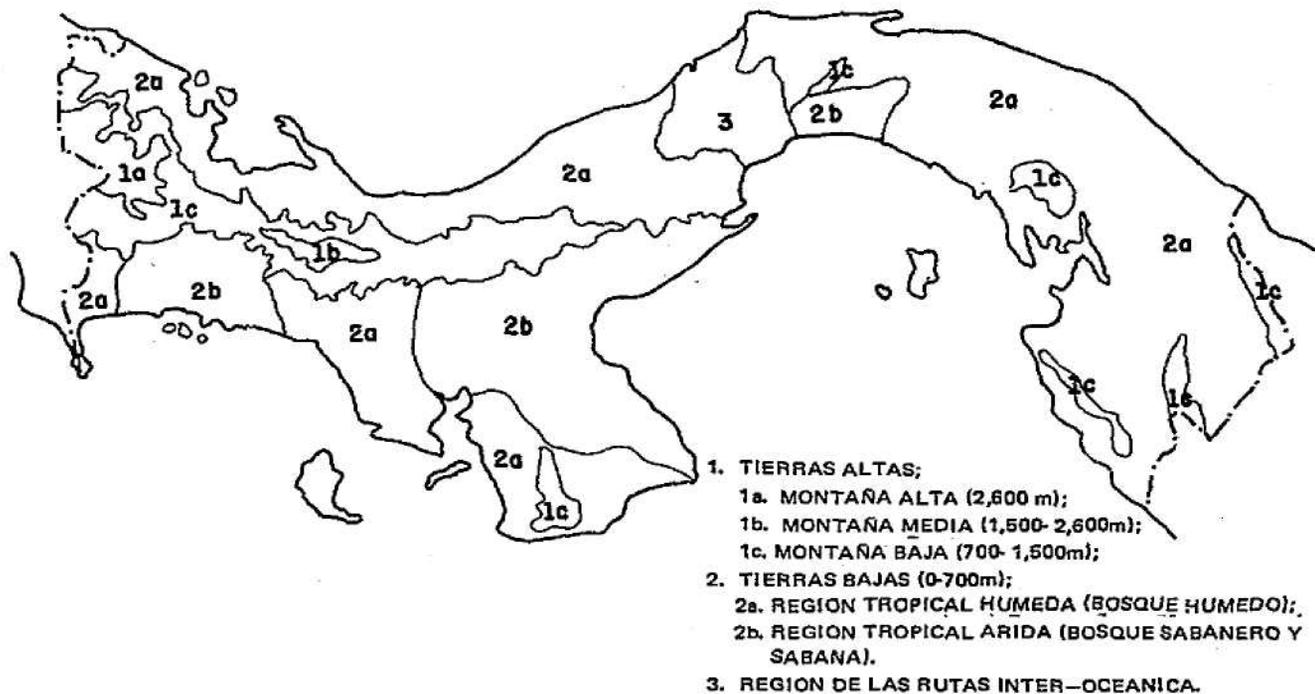


Fig. 7. Regiones Geográficas según Rubio-Guzmán. 1958.

Más tarde, la recién creada Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República, publica en 1963(25) sus regiones de Planificación.

1. Aguas territoriales
2. Bosques
3. Metropolitana
4. Central
5. Chiriquí
6. Bocas del Toro
7. Darién

Las características del medio geográfico así como las divisiones político-administrativas provinciales, o la polarización de actividades (región metropolitana) son los criterios empleados en esta regionalización ecléctica con objeto de distinguir los espacios en los cuales se habrá de programar la inversión pública.

En 1968, la misma Dirección General de Planificación y Administración simplifica su regionalización original en cuatro grandes regiones:

1. Región Occidental (Chiriquí y Bocas del Toro)
2. Región Central (provincias Centrales)
3. Región Metropolitana (provincias de Panamá y Colón).
4. Región Oriental (Darién y San Blas)

La utilización de los límites provinciales facilita la recolección de datos estadísticos en este ensayo de regionalización.

(25) Programa de Desarrollo Económico Social, Panamá, abril de 1963.

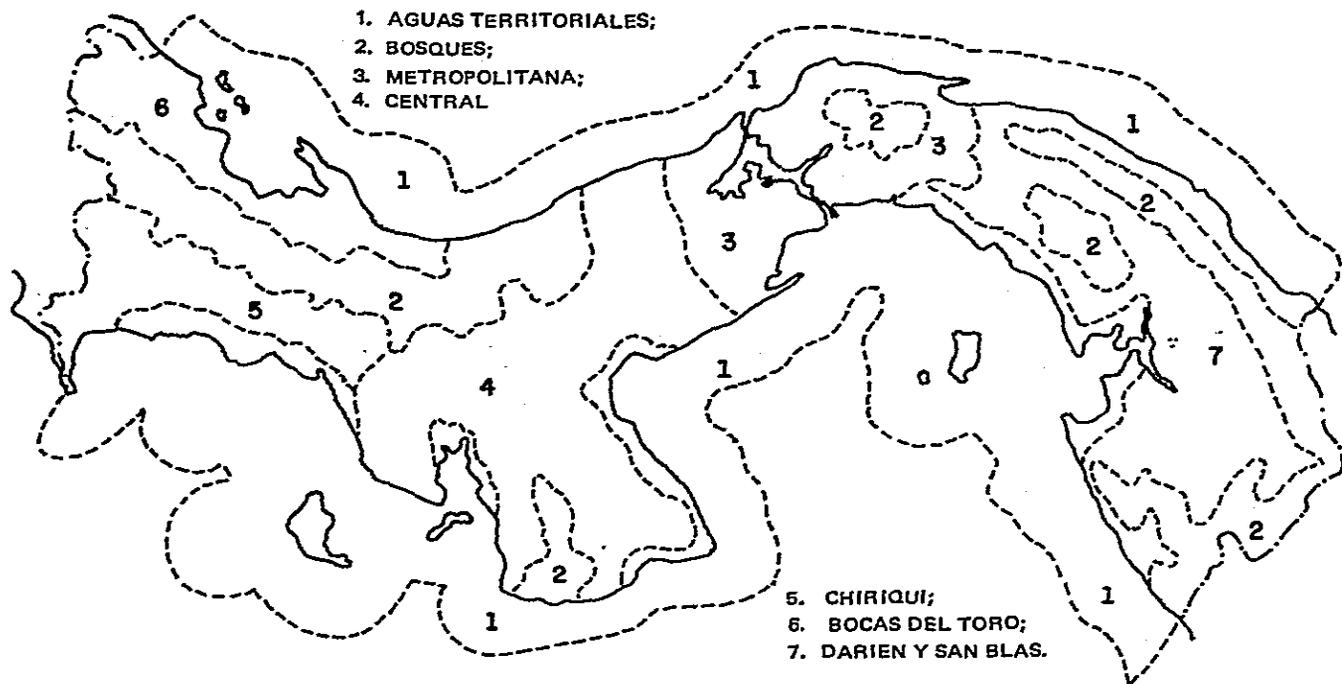


Fig. 8 Regiones de Planificación, Dirección General de Planificación, 1965

Más recientemente, en 1974, parece progresar el criterio de considerar sólo tres regiones de planificación:⁽²⁶⁾

1. Región Oriental (Darién, San Blas, Chimán y Chepo)
2. Región Metropolitana (Panamá, Colón, Arraiján, Chorrera, Portobelo, Chagres).
3. Región Occidental (Provincias Centrales, Chiriquí, Bocas del Toro, Chame, Capira y Doñoso).

Los criterios de esta regionalización nacional se infieren, indirectamente, por los diferentes objetivos perseguidos en el desarrollo de cada región: se distinguen, en particular, para la región oriental, las necesidades de la colonización rural y la explotación de los recursos; para la región metropolitana, el logro de la complementariedad de funciones entre sus centros; y para la región occidental, una racionalización mayor del uso de la tierra y de los recursos.

Sin embargo, la confusión entre región de planificación y área metropolitana de las ciudades de Panamá y Colón⁽²⁷⁾ aparece en la delimitación de la región 2, la Metropolitana. La misma actitud de restringir los límites de la región Metropolitana a los sectores urbanos y suburbanos de las ciudades terminales se revela en la **Estrategia de Desarrollo Regional a mediano y largo plazo**,⁽²⁸⁾ informe técnico preparado para el gobierno de Panamá por las Naciones Unidas. En este voluminoso documento, cuyo prin-

(26) **La Política Regional**, Ministerio de Planificación y Política Económica, Panamá, julio de 1974, pp. 21-22.

(27) Sólo los técnicos del recién creado Ministerio de la Vivienda han planteado correctamente, en Panamá, tal distinción, en los documentos preapropiados del Plan General de Desarrollo urbano de la Región Metropolitana. Ellos distinguen claramente lo que es área Metropolitana de Panamá y de Colón de lo que es región Metropolitana que comprende y supera espacialmente tales áreas.

(28) Panamá, diciembre de 1974.

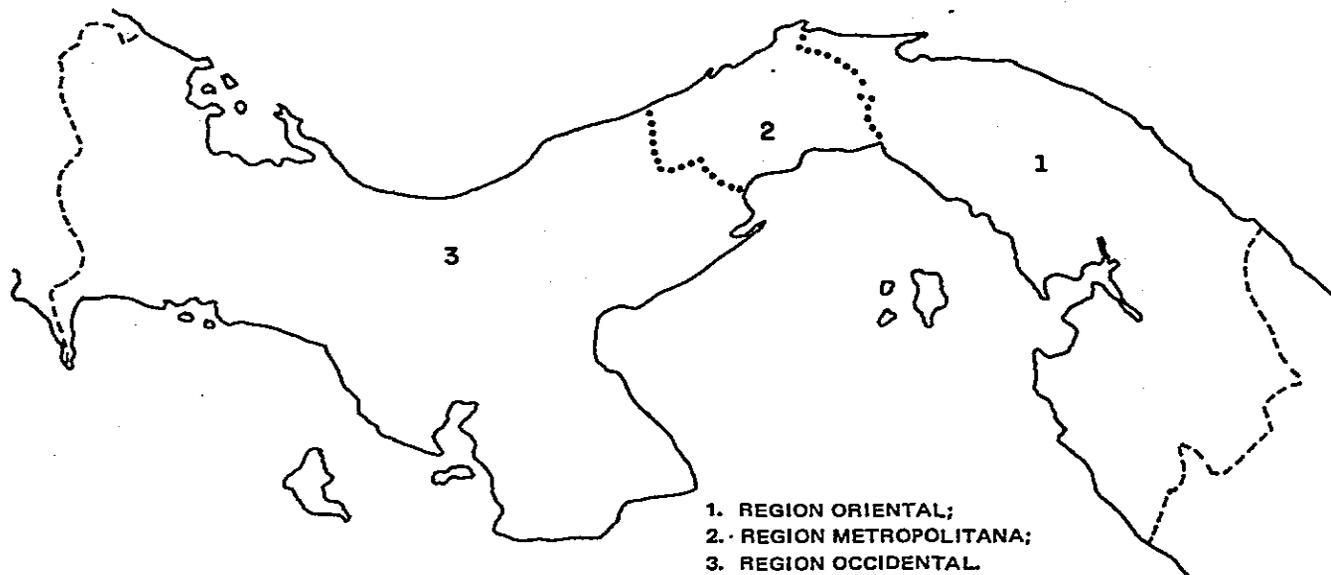


Fig. 9. Regiones de Planificación, Ministerio de Planificación y Política Económica, 1974.

cial mérito se desprende del nutrido anexo descriptivo y estadístico (sobre todo por provincias), se plantea, primero, la distinción, según una "tipología económica y de acuerdo a una tipología ecológica-social",⁽²⁹⁾ de 3 "macro regiones prospectivas de planificación", que son las mismas que mencionamos anteriormente. Pero prudentemente se advierte que a mediano plazo la Macro Región Central-Occidental se subdivide en dos: la Región Central y la Región Occidental (Chiriquí y Bocas del Toro). ¿Se trata en este caso por parte de los técnicos de las Naciones Unidas de concesiones a la sensibilidad de los funcionarios de Planificación al aceptar matices en su dicotomía nacional fundamental Región Metropolitana/Resto del país? Resulta, para investigadores acostumbrados a otras magnitudes, muy difícil apreciar en la pequeña geografía del Istmo, más de dos regiones y a veces más de una sola.

La aspiración de los autores de la **Estrategia de Desarrollo Regional a mediano y largo plazo** es que la estructura espacial a largo plazo que resultaría de una "aplicación coherente de la estrategia de desarrollo regional", se sintetice en algunas áreas urbanas:⁽³⁰⁾ un Eje de Tránsito (Colón, Panamá, Arraiján, La Chorrera), un Eje Central de Servicios (Santiago, Aguadulce, Penonomé), un Núcleo Peninsular de Crecimiento (Chitré, Los Santos, Las Tablas), un Núcleo Occidental de Crecimiento (David, Puerto Armuelles, La Concepción, Dolega, Remedios) y un Núcleo Oriental de Servicios (Yaviza). Expresiones que esconden sin duda una dificultad para aprehender los matices de la estructuración del espacio en el interior rural y de proponer una solución que, sin exigir un esfuerzo excesivo de imaginación, podría aparecer si se expusiera un cuerpo teóri-

(29) *Ibidem*, p. 9.

(30) *Ibidem*, pp. 13-14.

co coherente de explicación de la desorganización espacial y métodos y técnicas adecuados de análisis del funcionamiento del espacio en el Istmo de Panamá, teniendo en cuenta su originalidad geográfica, su tamaño territorial y sus características de espacio derivado en el sistema mundial.

Después, el Ministerio de Planificación y Política Económica pública, en octubre de 1975, la **Síntesis de Desarrollo Regional de Panamá a mediano y largo Plazo**. Se trata de un pequeño documento preliminar que se acerca a una solución, a mi parecer más razonable, que lo planteado por el grueso documento de los técnicos de las Naciones Unidas. En esa ocasión, se delimitan en forma más juiciosa cuatro regiones de planificación: Occidental, Central, Metropolitana y Oriental. Luego, se establece una "conceptualización de la estructura espacial de la República a mediano y a largo plazo, ejercicio prospectivo muy saludable que reconoce: 1. Eje de tránsito; 2. Eje Central de crecimiento y de servicios (en torno a Santiago, Aguadulce, Penonomé, Chitré, Los Santos y Las Tablas); 3. Eje occidental de crecimiento y de servicios (David, Puerto Armuelles, Boquete, La Concepción y Remedios); 4. Nodo Occidental de servicios (Bocas del Toro, Almirante y Changuinola) y 5. Nodo Oriental de Servicios (Chepo, Cartí, La Palma y Yaviza). La intuición, feliz que guió este trabajo se desarrolló más ampliamente en estudios profundizados de la realidad regional y sus mecanismos de ajuste, al mismo tiempo que se proponen políticas e instrumentos más adecuados para lograr las ambiciones de la sugestiva conceptualización esbozada.

La concertación del nuevo Tratado del Canal de Panamá, firmado el 7 de septiembre de 1977, provoca una intensificación de la reflexión sobre los asuntos regionales y permite, asimismo, un desbloqueo del pensamiento sobre los problemas nacionales. Las posibilidades del desa-

rollo se ven ampliadas gracias a la liberación inminente del pesado lastre jurisdiccional que representaba la Zona del Canal y, a más largo plazo, de la hipoteca espiritual que agobiaba a los intelectuales y planificadores panameños. El primer resultado de ello aparece en **El desarrollo nacional y la recuperación de la Zona del Canal de Panamá**, publicado por el Ministerio de Planificación y Política Económica, en junio de 1978,⁽³¹⁾ que si bien es cierto está dedicado a un área específica de la región metropolitana, reconoce la importancia de equilibrar mejor el territorio nacional con los nuevos recursos obtenidos gracias a los Convenios canaleros y propone la identificación de las 4 grandes regiones de planificación y el esquema general de sus jerarquías urbanas de capitales regionales y subcentros complementarios.

El 1o. de enero de 1979, por primera vez en la historia del país, el Presidente de la República, en su plan de gobierno para el sexenio que acababa de iniciar el 11 de octubre de 1978, expuso, además de sus intenciones de desarrollo dirigidas a grupos y sectores económicos, sus políticas de desarrollo de las grandes regiones de planificación, incluyendo el fortalecimiento de sus capitales regionales y sus jerarquías urbanas. Esta línea de reflexión moderna y acorde con el pensamiento regional más avanzado es felizmente profundizada por el Ministerio de Planificación y Política Económica que propone, en octubre de 1979, la **Estrategia Nacional de Desarrollo Regional** en 3 volúmenes:

- Volumen I: caracterización de la economía nacional-regional en la década del 70;
- Volumen II: Modelo Global-Regional propuesto: opciones de desarrollo, estructuración espacial a mediano y largo plazo; y

(31) En particular el Capítulo III, título I, "La integración regional del territorio nacional", pp. 126-135.

Volumen III: Implementación de la Estrategia: el sistema de planificación y administración regional propuesto, políticas, programas y proyectos estratégicos.

Una reflexión más madura aparece sintetizada y corregida en un documento publicado en enero de 1980 y que expone, con la sencillez propia de una materia al fin mejor dominada, una conceptualización de la teoría regional aplicada al caso panameño, una propuesta del paisaje geográfico en sus aspectos funcionales de las cuatro grandes regiones al final de la década de 1980 y de su equilibrio inter e intraregional:

1. región metropolitana (Panamá, Colón)
2. región oriental (Darién y San Blas)
3. región occidental (Chiriquí y Bocas del Toro)
4. región central (Coclé, Veraguas, Herrera, Los Santos)

Además propone, en forma un poco más firme, la elección de verdaderas capitales regionales: David para la Occidental, Chitré-Los Santos para la Central, y sus jerarquías espaciales animadas por centros urbanos de diversos rangos. Sólidos estudios de las áreas de influencia de las capitales regionales y de los subcentros como asimismo investigaciones sobre los flujos de circulación espaciales apoyan una construcción sensata que esperamos se pondrá pronto en ejecución mediante la aplicación de planes y programas de desarrollo específicos.

Pero en este cuadro de satisfacción, hay un punto que no ha sido resuelto convenientemente: se trata de la ciudad de Panamá y su área metropolitana. En un documento afortunadamente preliminar, publicado en 1977⁽³²⁾, que se basa en

(32) "Marco Físico para los lineamientos del Desarrollo urbano de la Ciudad de Panamá (con apéndice sobre la sub-región La Chorrera-Arcaján)", Ministerio de Planificación y la Política Económica, Panamá, noviembre de 1977.

una interpretación incorrecta del Tratado del Canal y del papel de la vía acuática interoceánica como obstáculo al crecimiento urbano, se distingue el "área capital" con su límite físico al Oeste en el Canal de Panamá, y, más allá, la subregión de La Chorrera-Arraiján. Esta construcción abstracta no considera la realidad funcional del área metropolitana de la ciudad de Panamá que se extiende entre Pacora y La Chorrera y que incluye el sector Pacífico de la extinta Zona del Canal de Panamá, con sus poblados civiles y áreas urbanizadas de tipo militar, bajo la jurisdicción territorial panameña.

Este error se mantiene en la **Estrategia Nacional de Desarrollo Regional 1980-1990** ya mencionada aunque reconoce que la rebautizada "microregión Oeste-Pacífico actúa en la actualidad como área sub-urbana de la ciudad de Panamá y se caracteriza por un gran movimiento pendular entre Panamá y La Chorrera"⁽³³⁾. Pero en vez de seguir las implicaciones lógicas de tal aseveración añade que ella "es la única microregión que, al asumir un papel más independiente (sic) en el área metropolitana al oeste del Canal, como consecuencia del fortalecimiento de sus actividades comerciales y económicas, estará en condiciones de contribuir a reducir la preponderancia de Panamá. . ."⁽³⁴⁾ Empero creemos que el área metropolitana de la capital de la República seguirá una tendencia invencible hacia la conformación de una concentración urbana unitaria, el Gran Panamá, que funcionará como una sola ciudad extensa y más compleja. Ello es cada vez más evidente e inminente, sobre todo cuando se ha anunciado la construcción de un segundo puente sobre el Canal de Panamá y la pronta terminación de

(33) "La Estrategia Nacional de Desarrollo Regional 1980-1990, síntesis", Ministerio de Planificación y Política Económica, Panamá, enero de 1980, p. 43.

(34) *Ibidem*.

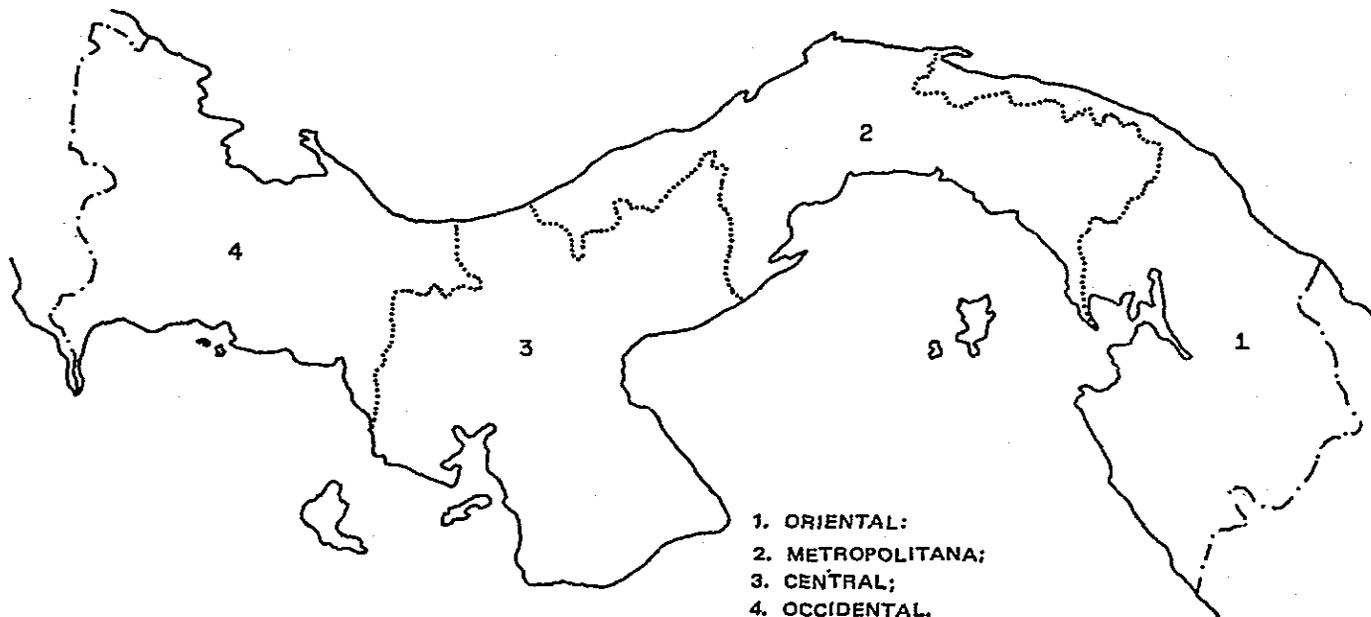


Fig. 10. Regiones de Planificación, Ministerio de Planificación y Política Económica, 1979.

una autopista Panamá-La Chorrera que funcionará más como una vía rápida urbana que como ruta entre dos ciudades, además de la carretera constanera que unirá el área de Vacamonte-Veracruz con el centro de la ciudad de Panamá.

Finalmente, tanto las áreas civiles como militares cercanas al cauce del canal se integran, cada vez más, al tejido funcional urbano de la ciudad de Panamá; sus poblaciones se mueven intensamente en su espacio físico, los flujos de circulación económica parecen más bien aumentar y el Estado tiene una injerencia creciente en la prestación de servicios públicos en ellas.

La actitud de tomar sus deseos por realidades, sobre todo por parte de algunos expertos poco familiarizados con las verdaderas implicaciones jurisdiccionales del Tratado del Canal de Panamá e ignorantes del papel de los cursos de agua en muchas ciudades que se desarrollan en sus dos riberas, no es la mejor garantía para proponer soluciones viables a los graves problemas urbanos del área metropolitana de la ciudad de Panamá.

Nosotros podemos prever, en un ejercicio de futurología urbana, una rápida integración administrativa de los diversos núcleos del Gran Panamá, tanto al Este como al Oeste del Canal, en una entidad con mayores responsabilidades y recursos. Veremos así, la creación de un distrito especial del área metropolitana, capaz de distribuir mejor los recursos y de administrar más eficientemente un área urbana muy compleja, con la mitad de la población del país y tres cuartas partes de su riqueza.

Además de los adelantos en los conceptos y las delimitaciones de la regionalización, tenemos que registrar una notable evolución de sus principales instrumentos de estudio.

5. LOS INSTRUMENTOS DE LA REGIONALIZACION

Además de los instrumentos indispensables para realizar cualquier estudio empírico en las ciencias naturales y humanas como son los datos del medio natural y los datos estadísticos sobre población, economía, etc., se destacan de especial utilidad para la ciencia regional, la figuración cartográfica de fenómenos naturales, de ocupación humana, de actividades económicas, de circulación y flujos, de influencias urbanas al mismo tiempo que de interrelaciones entre diversos fenómenos físicos y humanos en el más amplio sentido de la palabra.

Por otra parte, el instrumento conceptual, la teoría y metodología de la ciencia regional otorga coherencia a todo un conjunto de documentos descriptivos, estadísticos, gráficos o cartográficos que dejarían así de ser simples inventarios para convertirse en una imagen explicativa de la realidad.

a. Los documentos estadísticos y cartográficos—

El documento estadístico no tiene, en la ciencia regional, un valor autónomo. Es necesario que los datos estadísticos así como las técnicas de análisis cuantitativo, se elaboren para realizar un análisis regional con sus exigencias particulares. Junto con el indispensable inventario de ciertos fenómenos y la descripción más o menos detallada del paisaje natural y humano, es útil proceder también al establecimiento de un banco de datos y técnicas especiales de análisis matricial para el estudio de contabilidades regionales, bases cuantitativas de la ciencia regional más avanzada.

Para el análisis regional, la representación cartográfica es fundamental. El mapa no es, en esta ciencia, un simple instrumento de representación o de localización de ciertos hechos o fenómenos. Es mucho más que eso: un instrumento inteligible para advertir fenómenos y relaciones que no aparecerían con claridad o estarían totalmente ocultos en simples inventarios de datos estadísticos. Tal es el caso, por ejemplo, del extraordinario trabajo de Stephen E. Kocsis, cuyos primeros resultados aparecen en dos mapas sobre potencial de población para la República de Panamá (con y sin modificación para centros urbanos) que se basa en un modelo gravitacional aplicado a población.⁽³⁶⁾ Asimismo, pueden ser de gran utilidad las colecciones de mapas de fenómenos físicos y humanos (poblamiento, economía, características sociales, etc.) que aparecen en los atlas sobre Panamá.⁽³⁷⁾ Mencionemos los más destacados:

1. **Pequeño Atlas geográfico de Panamá** del Profesor Angel Rubio, publicado en 1950.
2. **Atlas de Panamá:** primer atlas de cierta importancia publicado en Panamá, con 92 láminas a escalas comprendidas sobre todo entre 1:1.000.000 y 1:2.000.000, aunque la mayoría aparezca a la escala 1:1.750.000. Este atlas es particularmente rico en mapas sobre fenómenos de población y hechos económicos (existencia de animales, producciones, etc.). Los datos cartográficos corresponden esencialmente a los del censo de población de 1960 y a los del censo agropecuario de 1961.

- (36) STEPHEN E. KOCSIS, "Un modelo potencial de población para Panamá" en *Anales de Ciencias Humanas*, No. 2, CISE, Panamá 1972, pp. 68-86.
- (37) En el importante trabajo de JOSE A. BARAHONA, *El Desarrollo de la Cartografía en Panamá*, Panamá 1967, aparece una descripción del *Atlas de Panamá*, del *Inventario natural de Recursos Físicos* y del *Atlas de Geografía Médica*, pp. 243-249.

3. **Panamá inventario natural de Recursos Físicos (Panamá National Inventory of Physical Resources)**, con 30 láminas a la escala 1:1.000.000 dedicadas sobre todo a fenómenos y hechos del medio natural en el Istmo de Panamá (clima, hidrología, geología, hidrografía, vegetación, etc.) aunque no se descuidan algunos fenómenos de población, salud y vivienda. Este Atlas, con una excelente impresión cartográfica, publicado en español e inglés, complementa útilmente las insuficiencias del Atlas de Panamá en lo que se refiere a los aspectos del medio físico.

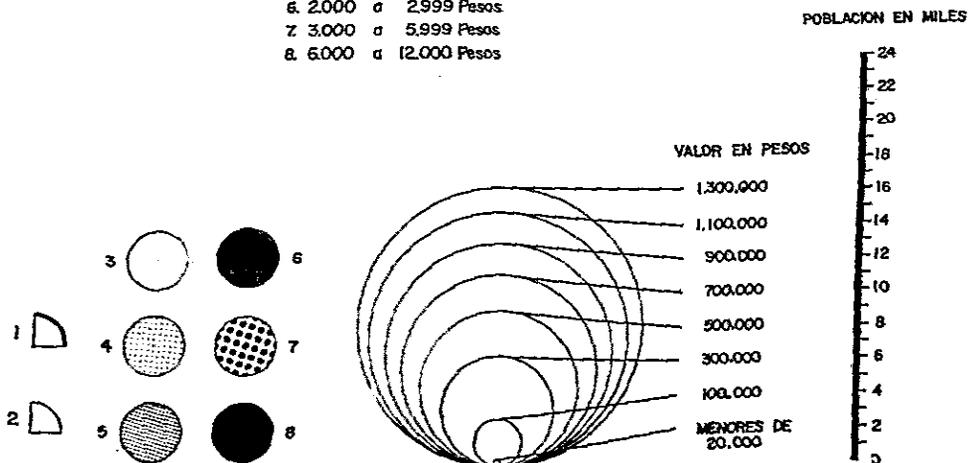
4. **Atlas de Salud de Panamá**: obra especializada, preparada por la Asesoría en Geografía y Ecología del Ministerio de Salud y editada por el Instituto Geográfico Nacional de Panamá; consta de 25 láminas a la escala 1:1.000.000, dedicadas esencialmente a la representación de fenómenos relacionados con la salud humana. A pesar de haberse elaborado a partir de una importante documentación de base, este Atlas adolece de insuficiencias graves en lo que se refiere a técnica y teoría cartográfica, además de presentar enormes errores estadísticos y de documentación histórica en la consideración de la evolución de la población del Istmo de Panamá.

5. **Atlas Nacional de Panamá 1975**: publicado por el Instituto Geográfico Nacional. Se trata de la segunda edición corregida y aumentada, del primer Atlas de Panamá. Se utilizaron esencialmente los datos del censo de 1970. Consta de 71 láminas a colores y mapas con escalas de 1:1.000.000 a 1:3.000.000 destacándose, por su novedad e interés, los mapas de la sección de recursos naturales. Son dignos de notar también algunos mapas de la sección de aspectos agropecuarios que se inspiran en el ingenioso método de representación cartográfica creado por André Perpillou, de la Universidad de París. No podemos dejar de mencionar, finalmente, algunos mapas de localización industrial y comercial muy útiles y su-

LA PROPIEDAD CATASTRAL EN PANAMA EN 1896 (Por municipio)
 - No hay datos para Veraguas -

Tipo de propiedad: Valor promedio de la propiedad:

- | | |
|------------------------|-------------------------|
| 1. Propiedades Urbanas | 3. Menos de 1.000 Pesos |
| 2. Propiedades Rurales | 4. 1.000 a 1.499 Pesos |
| | 5. 1.500 a 1.999 Pesos |
| | 6. 2.000 a 2.999 Pesos |
| | 7. 3.000 a 5.999 Pesos |
| | 8. 6.000 a 12.000 Pesos |



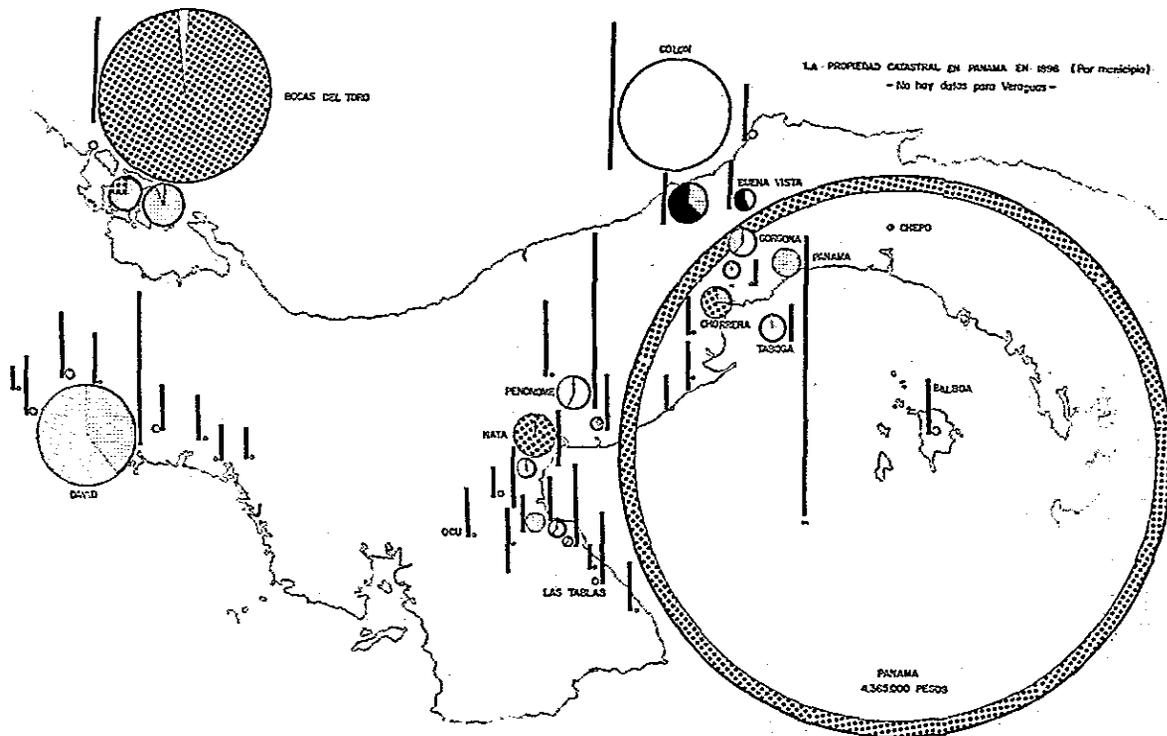


Fig. 12. Ejemplo de cartografía temática histórica, según Omar Jaén Suárez, La Población del Istmo de Panamá del siglo XVI al siglo XX.

gestivos. El Atlas Nacional de Panamá es sin duda un aporte significativo y relativamente considerable para el estudio geográfico y regional aunque hubiese sido deseable un mejor dominio de las técnicas de la cartografía temática y de los métodos de la semiología gráfica (principalmente en la elección de colores, texturas, matices y gradaciones) expuestos en la obra monumental y ya clásica de Jacques Bertin (*Sémiologie Graphique*, París-La Haya, 1967).

En mi obra **La Población del Istmo de Panamá del siglo XVI al siglo XX**, publicada en 1978 y 1979, aparece un verdadero Atlas histórico de cartografía temática sobre fenómenos regionales, sobre todo desde el siglo XVIII hasta principios del siglo XX, con 33 mapas que se refieren a la geografía urbana, del transporte y de la población.

Además de las contribuciones desiguales a la cartografía de fenómenos regionales y humanos que aparecen en los atlas y obras mencionados, debemos referirnos, con mucho entusiasmo, a los magníficos aportes recientes del Ministerio de Planificación y Política Económica al desarrollo de la cartografía temática en Panamá. Desde hace apenas dos años se ha producido un cambio cualitativo fundamental en esa institución, a partir de la publicación de **El Desarrollo Nacional y la Recuperación de la Zona del Canal de Panamá**, que se ha perfeccionado en la **Estrategia Nacional del Desarrollo Regional, 1980-1990**, hasta el punto que hoy sus técnicos y expertos dominan tanto la teoría como la práctica de la semiología gráfica y nos ofrecen instrumentos cartográficos de primer orden de fenómenos regionales y de planificación regional, algunos de los cuales publicamos en esta obra. Tales mapas deberían servir de ejemplo para las instituciones y los investigadores que tienen la responsabilidad de preparar mapas temáticos y en particular los Atlas que se elaborarán a partir de los datos censales de 1980 y 1981.

b- La teoría del análisis regional.

Aparte de la preocupación del profesor Angel Rubio por definir el concepto de región geográfica⁽³⁸⁾, antes del decenio de 1960 no se había avanzado más en el establecimiento y profundización de elementos de la teoría del análisis regional en Panamá. En la Universidad de Panamá se continuó viviendo, después de 1962, de la herencia del Profesor Angel Rubio: el análisis regional se agota, principalmente, en modestos intentos descriptivos (muy impregnados de las técnicas etnográficas) de microregiones, de corregimientos y de distritos. En algunos casos se estudian unidades espaciales mayores, provincias y regiones naturales. Durante más de un decenio, a partir de 1960, la geografía regional y el análisis espacial en la Universidad de Panamá es el hecho de monografías elaboradas por estudiantes del último año de la Licenciatura de Geografía e Historia, presentadas como trabajos de graduación.

Con la creación de la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República y la elaboración de un ensayo de regionalización con fines de planificación para el desarrollo ya mencionado, se da el primer paso importante hacia la consideración de un marco teórico y metodológico para el análisis regional de Panamá. En un enorme documento⁽³⁹⁾, preparado para cumplir con los compromisos adquiridos en la Carta de Punta del Este (que dió inicio a la Alianza para el Progreso), se sientan las bases para una política de desarrollo a más largo plazo. Allí se señala, como uno de los objetivos específicos, "lograr la

(38) "El país natural" en Panamá 50 años de República Panamá 1953, pp. 25 y ss.

(39) Programa de desarrollo económico y social de Panamá, 1963-1970, Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República, Panamá 1963.

LÓS INSTRUMENTOS DE EXPLOTACION DE LA POSICION GÉOGRAFICA.

VIAS DE TRANSPORTE:

-  CANAL MARITIMO
-  FERROCARRIL
-  OLEODUCTO
-  CARRETERAS PRINCIPALES
-  CARRETERAS SECUNDARIAS
-  CARRETERAS EN PROYECTO O
CONSTRUCCION

CENTROS DE TRASBORDO:

-  PUERTOS MARITIMOS
-  AEROPUERTOS INTERNACIONALES

CENTROS DE TRANSFORMACION Y SERVICIOS:

-  CENTRO PRINCIPAL DE COMERCIO Y SERVICIOS
-  CENTRO COMERCIAL E INDUSTRIAL

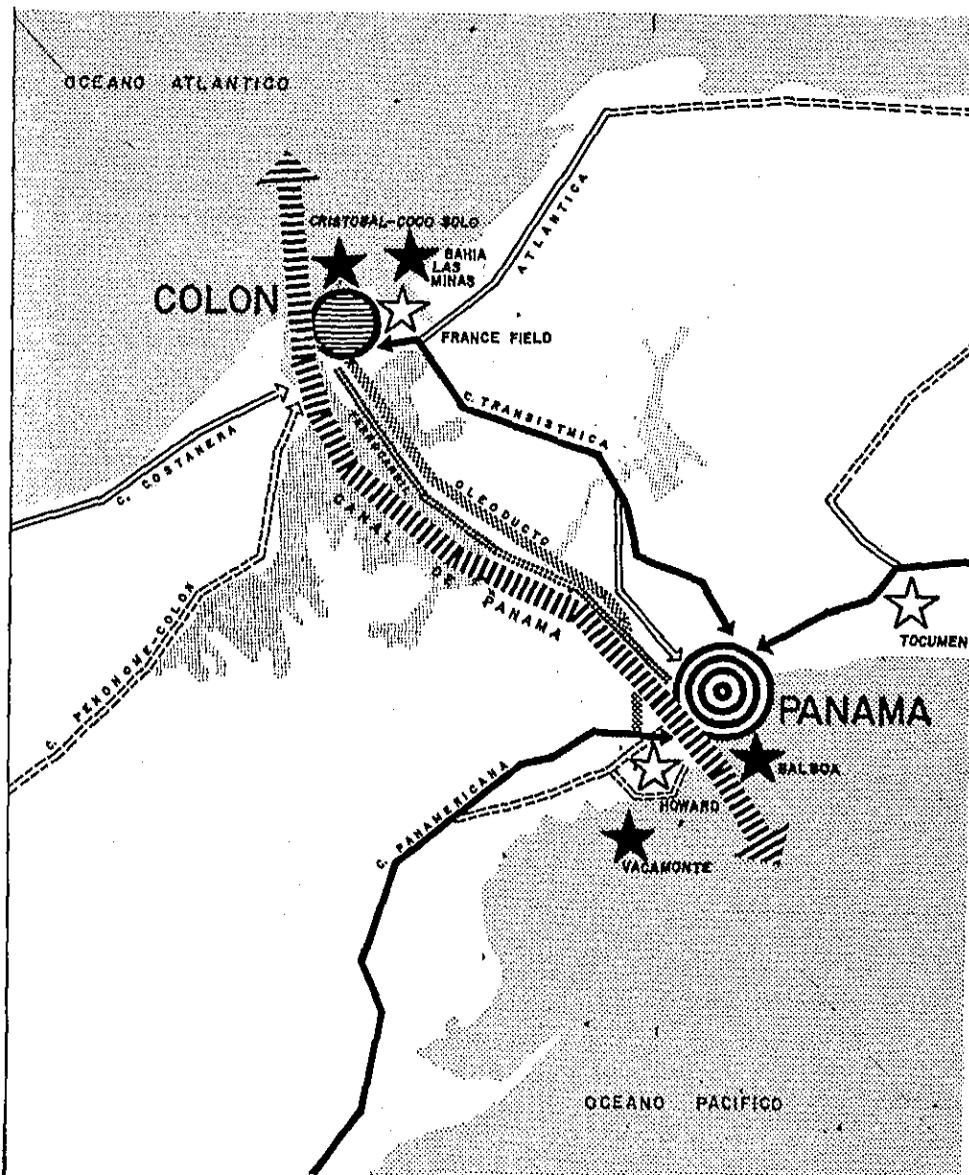


Fig. 13. Ejemplo de la nueva cartografía de Planificación: la región transistmica. Cortesía del MIPPE.

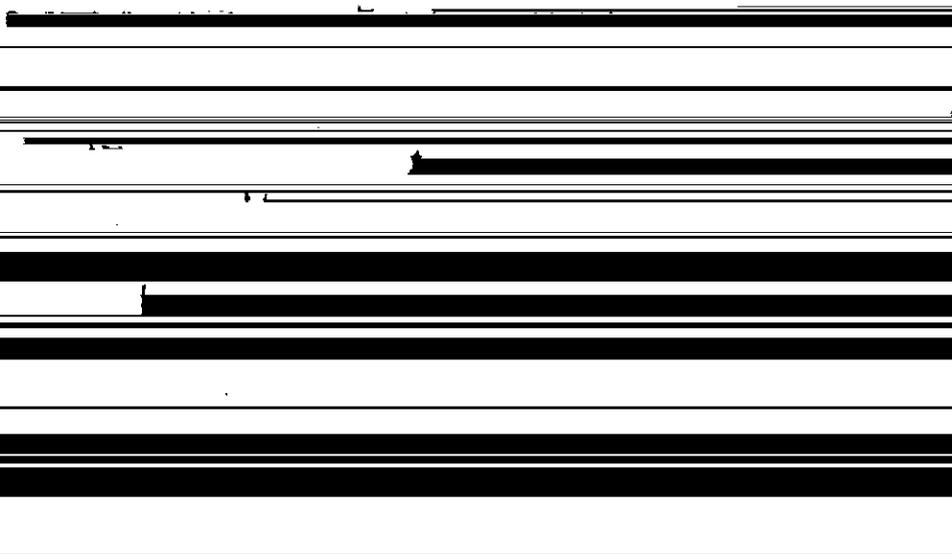
mayor eficiencia en el proceso productivo mediante una diversificación equilibrada de la estructura económica regional y funcional"⁽⁴⁰⁾.

Con el surgimiento de un grupo especial de asesoría creado por Hernán Porras, la Comisión Interdisciplinaria para el Desarrollo de la Nacionalidad (CEIDN) en la Dirección General de Planificación, se intenta plantear, en forma más sistemática, el problema teórico de la regionalización. En efecto, el Director General Porras me encomendó, a principios de 1968, la preparación de un marco teórico sobre el problema del análisis regional en Panamá de manera que fuese posible proceder, más tarde, a la regionalización del espacio nacional e impulsar planes y programas de planificación que no ignoraran la necesidad de mantener un crecimiento y desarrollo equilibrado de todo el país. Preocupaba especialmente, al Director General Hernán Porras, los efectos desequilibrantes de la presencia extranjera en Panamá y los obstáculos que tal presencia imponía a un desarrollo más intenso del hecho nacional. El primer resultado de mi trabajo fue, algunos meses después, un breve ensayo sobre "La Regionalización"⁽⁴¹⁾ que no tenía más ambiciones que las de servir de marco de referencia preliminar para una discusión más amplia sobre el tema, en el seno de la Oficina de Planificación. En esa ocasión adelanté los conceptos de los diversos niveles de estructuración del espacio (espacio estructurado y neutro), el problema de la región homogénea (criterios naturalistas) y heterogénea (criterios de polarización) al mismo tiempo que el de la ciudad polarizante como organizadora de un espacio regional. Los primeros resultados comenzaban a aparecer en forma de penetrantes comentarios sobre el problema teórico de la

(40) JOSE B. SOKOL, "La Planificación en Panamá 1960-1972", en *Anales de Ciencias Humanas*, No. 2, CISE, Panamá 1972, p. 45.

(41) OMAR JAEN SUAREZ, revista *Ingeniería y Arquitectura*, Panamá septiembre-octubre de 1968.

región y la regionalización y también su utilidad práctica realizados principalmente por Pedro Salazar Chambers del Departamento de Planificación Regional y por Virginia Escala, planificadora social, cuando una serie de acontecimientos desmantelaron de hecho la CEIDN original. Sin embargo, la preocupación por el tema continuó con cierta vivacidad entre los planificadores. De tal forma aparece en la **Estrategia para el Desarrollo Nacional 1970-1980** de la Dirección



la Integración Regional Nacional⁽⁴²⁾. Sin entrar a analizar las causas del desequilibrio y sin haber establecido el modelo

Chiriquí, Bocas del Toro y Darién. Al mismo tiempo se crea la corporación de desarrollo del Oriente de Chiriquí, área indígena con agudos problemas económicos y sociales. Además, la Constitución Política de 1972 sienta las bases para la descentralización de ciertas funciones y la redistribución de ciertas responsabilidades y atribuciones a órganos regionales, que antes se consideraban de competencia exclusiva del Gobierno central. Una legislación promulgada desde 1973 permite la creación de organismos de gobierno local con funciones específicas de planificación, ejecución y administración del desarrollo en el territorio de sus respectivas jurisdicciones. Se establecen también los Consejos Provinciales de Coordinación, las Juntas Técnicas Provinciales como organismos auxiliares, los Consejos Municipales integrados por Representantes de Corregimientos y las Juntas locales en las comunidades. Pero frente a todos estos esfuerzos, por cierto considerables, que alteran instituciones de poder local tradicionales, continúa activamente la transferencia cuantitativa y cualitativa de población y de riqueza (en forma de flujos reales y de excedente) del interior rural hacia la región metropolitana.

Las formas sensibles, físicas, de percibir los problemas del desequilibrio regional pueden sugerir un engañoso recetario de soluciones. Las mejores intenciones de desarrollo regional son fácilmente neutralizadas, si se ignora o se desestima la existencia de una estructura de dominio e imperialismo urbano⁽⁴⁴⁾ (por parte de la ciudad metropolitana parásita) sobre el interior rural. Estructura subyacente en fenómenos económicos y también de mentalidades colectivas y al mismo tiempo estructura visible cuando, por ejemplo, los consumidores citadinos exigen y obtienen productos agrícolas a bajo precio —con el pretexto de ofrecer alimentos baratos— o se

(44) Apropiación, por parte de los residentes en la ciudad, del factor de producción tierra. Asimismo fenómenos de transferencia de riqueza en forma de rentas.

disminuye aún más el papel de las clases dominantes propiamente regionales, ya muy subordinadas a las clases dominantes urbanas, en presencia de una centralización real del poder de decisión a nivel nacional. En última instancia la ciudad sale ganando, en el gran rejuego de negociación permanente, cuando se produce la atomización del poder político local en los espacios rurales. El individuo puede ser un excelente informador sobre aspectos específicos de su comunidad, pero la realidad regional no se limita a la suma aritmética de las realidades locales que la componen. La región es algo más que eso: un conjunto funcional intermedio, de la misma manera que el Estado territorial nacional (la macroregión) es el conjunto funcional mayor.

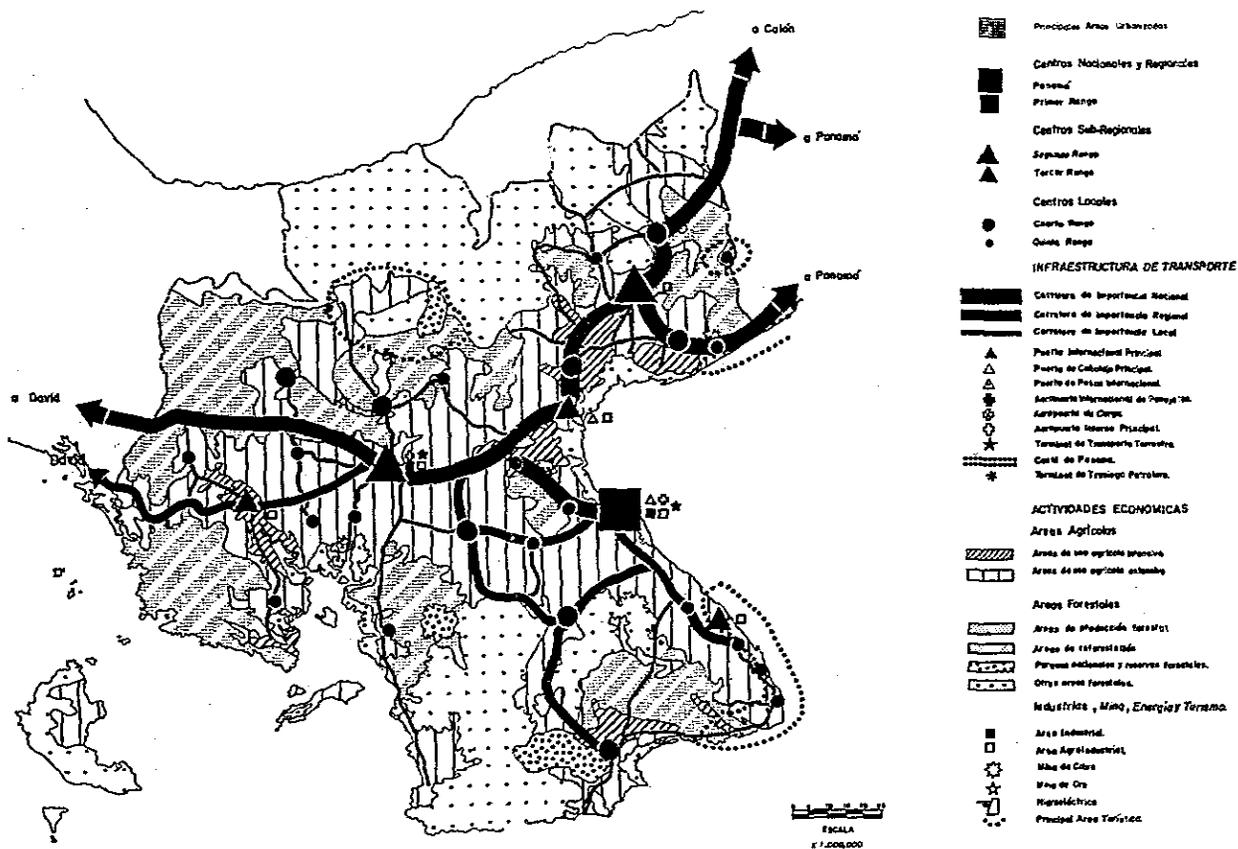
Pero también hay un problema de recursos físicos y monetarios. ¿Son los recursos suministrados por el Estado para el desarrollo regional suficientes para contrarrestar la transferencia abierta y disimulada del excedente de las regiones esencialmente rurales hacia la región metropolitana y en particular la ciudad de Panamá? Transferencia de flujos monetarios por cierto pero también de flujos reales: bienes y servicios, emigrantes adultos. Además, ¿se han logrado detectar los mecanismos precisos de esta transferencia? ¿Cuál es la intensidad y cómo se producen los procesos del deterioro de los términos del intercambio interregional?: la ciudad compra barato a la campiña (productos agrícolas y materias primas) y vende caro al interior rural (servicios, insumos, manufacturas). ¿Podemos pensar que se recrea, en modelo reducido, la estructura de dependencia internacional, en las relaciones entre la ciudad y el campo? ¿Es cierto o no que los fenómenos de imperialismo urbano forman parte de uno de los niveles de la organización (en el espacio nacional) de los espacios derivados del sistema mundial? Todas estas interrogaciones, cuya solución implica enormes áreas de estudio e investigación, sólo pueden elucidarse si se establece también un

cuerpo teórico y metodológico que explique, de manera coherente, las formas de la organización del espacio y la dinámica de las relaciones entre dos o más regiones.

La teoría del análisis regional no está enteramente ausente en Panamá. La historia de su evolución se vincula íntimamente con los esfuerzos realizados en la oficina nacional de Planificación para establecer las bases técnicas de reorganizar el espacio panameño. La teoría aparece raramente expuesta como cuerpo doctrinal con intenciones explicativas. Ella aparece a menudo de manera indirecta en algunos programas de la planificación nacional. Así, ¿nos preguntamos si los últimos programas de fortalecimiento de ciertas concentraciones urbanas del interior (David, Santiago, Chitré, Los Santos, Las Tablas, Aguadulce y Yaviza),⁽⁴⁵⁾ sugieren, tímidamente, una idea de las jerarquías urbanas, a la manera de Walter Christaller? Nada sería por cierto más alentador que enterarnos que en estos programas se ha pensado en la elección de una capital regional para cada una de las grandes regiones del país, con las mayores virtualidades para aceptar esa responsabilidad. Esta capital regional, elegida según una serie de criterios entre los cuales el de menor coste alternativo no se puede desestimar, debería también integrarse en una red urbana jerarquizada en la cual la intensidad de los flujos complementarios vigoriza todo el conjunto regional. Además, en la dotación de infraestructuras físicas y de servicios y en la adjudicación de responsabilidades hay que tener presente cada uno de los puntos de la red urbana regional. Por ejemplo, es muy interesante saber que Santiago, Chitré, Los Santos, Las Tablas y Aguadulce son considerados como *polos urbanos de desarrollo*⁽⁴⁶⁾. Pero, primero, ¿por qué

(45) Plan Operativo del Gobierno Nacional para 1974, Panamá, julio de 1974, pp. 196 y ss.

(46) La Política Regional, Ministerio de Planificación y Política Económica, Panamá, julio de 1974.



Chitré y Los Santos por separado? Se trata, claramente, de una pequeña conurbación junto con Monagrillo y La Arena, la primera, la más importante y dinámica de toda la región central. Igualmente, Aguadulce forma una unidad semejante con Pocrí. Por otra parte, ¿cuál será la capital regional? y ¿qué sucede con los otros poblados de la región que vienen actualmente en la jerarquía inferior: Penonomé, Antón, Soná, San Francisco, Ocú, Pesé y también Las Tablas (aunque ya elegida entre los polos de desarrollo)?

La concepción correcta de la planificación provincial "como un eslabón básico de la planificación general, pero esencialmente de la planificación regional"⁽⁴⁷⁾ indica un progreso notable en la teoría oficial de la regionalización para el desarrollo en Panamá. Es cierto que la provincia es una realidad histórica y emocional importante, pero no siempre el mejor marco espacial para el desarrollo. La subordinación de la planificación provincial a la regional es algo indispensable y para ello es necesario que se adelanten, previamente, los planes de desarrollo regional, se delimiten las regiones y se establezca un plan de desarrollo espacial nacional coherente.

También, aunque indirectamente, la teoría está presente cuando se afirma que "el desarrollo espacial o territorial de Panamá no se conforma al modelo convencional centro-periferia por la evidente razón de que el "Centro" se expande notoriamente no a costa de su periferia subdesarrollada sino a causa del aprovechamiento internacional de ciertas ventajas geográficas e institucionales"⁽⁴⁸⁾. Pero, ¿por qué renunciar a las ventajas de la teoría "centro-periferia" si la misma

(47) *La Planificación Provincial*, Ministerio de Planificación y Política Económica, Panamá, julio de 1974, p.v.

(48) *La Política Regional*, Ministerio de Planificación y Política Económica, Panamá, julio de 1974, p. 5.

no se limita actualmente a los primeros estereotipos rústicos ya superados? La actitud rígida de publicistas locales de inspiración "marxista" no debe ser obstáculo al mejor conocimiento y utilización de la reflexión teórica más avanzada⁽⁴⁹⁾. Los modelos de "centro-espacio derivado" son sin duda útiles, aún en el caso del Istmo de Panamá. Se puede afirmar que ellos son indispensables sobre todo en este caso notorio de dependencia histórica. Es evidente que el espacio nacional ha sido organizado para servir otros espacios y no precisamente el nacional. El desequilibrio espacial fundamental representa un intento por optimizar, en provecho de ciertas potencias, un recurso geográfico de precisa localización espacial (el Istmo de Panamá) que ha traído beneficios muy desiguales: mínimos para Panamá y máximos para las naciones mercantes y en particular los Estados Unidos de América.

Nuevamente la teoría contenida en la explicación de la originalidad de la organización del espacio panameño aparece en las reflexiones del Ministerio de Planificación sobre las hipótesis explicativas adelantadas en 1974. "La configuración espacial actual de Panamá . . . responde a causas profundas principalmente ligadas a la historia, a la posición geográfica del país y a las innovaciones tecnológicas ocurridas principalmente durante el siglo actual"⁽⁵⁰⁾. El marco general de los fenómenos geográficos e históricos que condicionan la organización actual del espacio panameño ha sido expuesto correctamente. Además, el objetivo de integración nacional del desarrollo regional mediante la integración física, económica, social y política se apoya en los conceptos de la transparencia del espacio a los fenómenos de difusión. Pero es legítimo preguntarse si se ha profundizado la riqueza teórica del concepto y las consecuencias lógicas de los objetivos propues-

(49) Ver más adelante el capítulo II, El Análisis Regional para un espacio derivado.

(50) Ibidem, p. 10.

tos. ¿Es deseable, o por lo menos posible, llegar a una situación espacial de transparencia perfecta en la cual las servidumbres geográficas tengan escasa importancia en los fenómenos asociados a la localización espacial? ¿Por qué no pensar en las ventajas de las interrelaciones entre regiones fuertemente estructuradas que funcionan en equilibrio dinámico y entre las cuales se establecen los flujos y los intercambios con mayor intensidad en la cima de las funciones especializadas? La misma definición de los objetivos propios de cada una de las regiones elegidas, la Oriental, la Metropolitana y la Occidental podría chocar con los objetivos enunciados para el sistema espacial.⁽⁵¹⁾ ¿Cómo puede conciliarse el desarrollo de "regiones" y la integración espacial con la pérdida de la identidad regional?

Afortunadamente, los esfuerzos intelectuales realizados hasta 1977 por la planificación regional han sido calificados, con oportuna prudencia, de preliminares⁽⁵²⁾. El campo del estudio empírico no ha sido en forma alguna agotado y el de la investigación conceptual ha sido apenas vislumbrado.

Más recientemente, después de 1977, se desarrolla el concepto de sistema regional. Así, en enero de 1980, se establece la base teórica de la **Estrategia Nacional de Desarrollo Regional 1980-1990** con el propósito, entre otros, de "armonizar los intereses regionales con sus respectivas potencialidades y el logro de los objetivos nacionales"⁽⁵³⁾ y "servir como instrumento político-técnico, orientador y estimulador del potencial de participación popular de cada región en el proceso

(51) *Ibidem*, pp. 15 y ss.

(52) Así, todos los documentos elaborados por el Departamento de Programación Regional eran "preliminares", *Memoria del Ministerio de Planificación y Política Económica*, Panamá 1974, pp. 19-20.

(53) *Estrategia Nacional de Desarrollo Regional 1980-1990, Síntesis*, Panamá, enero de 1980, Ministerio de Planificación y Política Económica, p. ii.

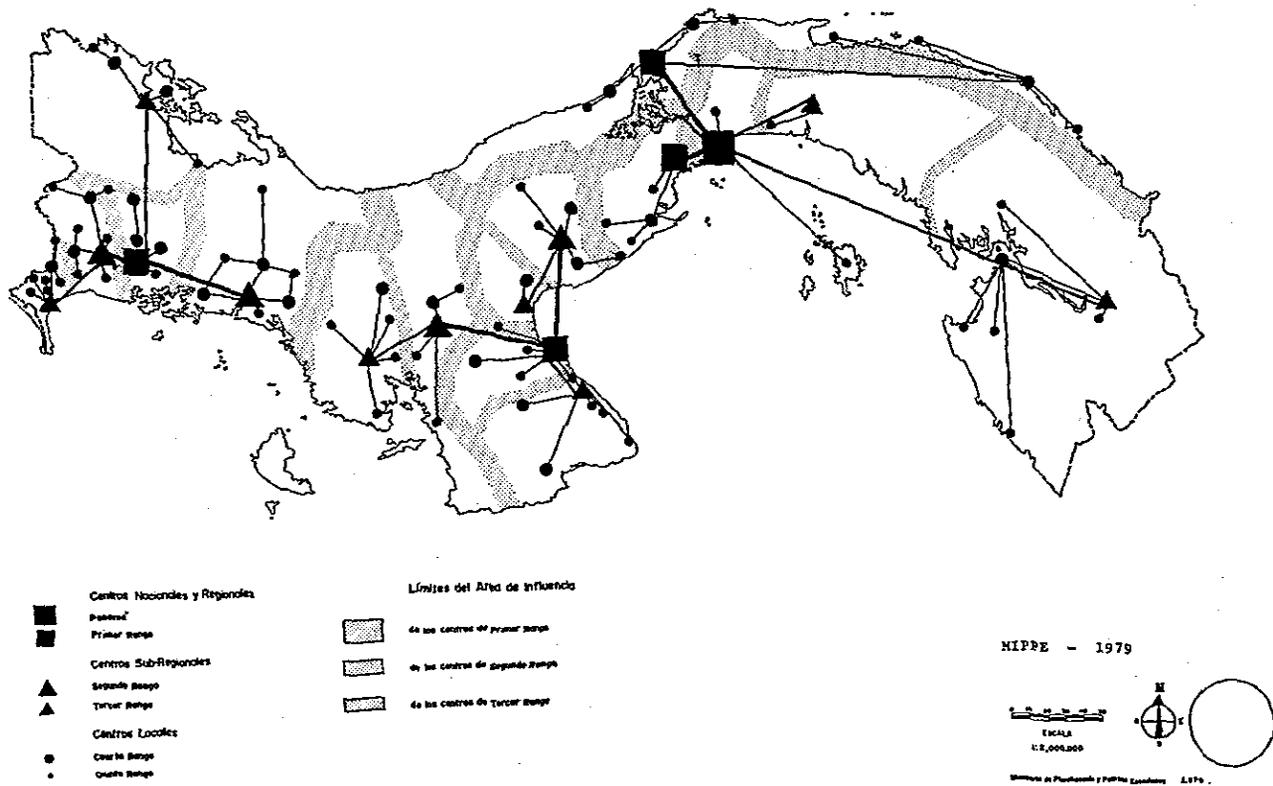


Fig. 15. El Sistema urbano panameño, Cortesía del MIPPE.

de desarrollo nacional”(54). Aparece aquí, más claramente esbozada, una idea de equilibrio funcional y el concepto de la región como actor en el gran juego de negociación nacional, mediante la consideración de intereses a nivel local. Sin embargo, creo que la región es mucho más que la suma de esos intereses locales.

También, la idea de sistema espacial, con sus diversas categorías jerárquicas de funcionamiento y por lo tanto de análisis, se afirma cuando se exponen, entre los objetivos regionales generales, la “estructuración de un sistema urbano jerarquizado y una red de transporte y comunicaciones que mejoren las relaciones urbano - rurales e interregionales. . .”(55) Se hace así un buen planteamiento cuyas implicaciones teóricas y prácticas han sido explotadas convenientemente en tiempos recientes y que ojalá continúen profundizándose. Los planificadores regionales han puesto su atención en conceptos próximos del de capital regional y se han inclinado sobre los estudios del radio de las influencias urbanas al tiempo que proponen planes maestros de los centros de crecimiento más importantes: David para la región Occidental(56) y Chitré-Los Santos para la región Central (57), y también para los centros de servicios principales de cada región. Los patrones de asentamiento propuestos a mediano plazo, relacionados con la distribución potencial de recursos naturales disponibles, están estructurados en tres grandes subsistemas urbanos principales: Subsistema Metropolitano—Oriental, Subsistema Occidental y Subsistema Central. Además, prevén la conformación de jerarquías urbanas

(54) *Ibidem*, p. iii

(55) *Ibidem*, p. 7.

(56) *Plan Maestro, Centro de Crecimiento: David*, Ministerio de Planificación y Política Económica, Panamá, diciembre de 1979.

(57) *Plan Maestro, Centro de Crecimiento: Chitré-Los Santos*, Ministerio de Planificación y Política Económica, Panamá, junio de 1979.

regionales en cinco niveles y un esfuerzo vigoroso para polarizar la población dispersa en alguno de los niveles considerados. Excelentes ideas que son la base de un replanteamiento de los problemas espaciales panameños y del papel que juega el fenómeno de la urbanización en la solución de las dificultades para un mejor funcionamiento de verdaderas regiones activas.

Por otra parte, las opciones y orientaciones de la nueva estrategia de desarrollo regional destacan, en la región metropolitana, "la necesidad de ordenar, dirigir y disciplinar el proceso de urbanización"⁽⁵⁸⁾ mientras que, a escala nacional, "la acción prioritaria es la neutralización de los desequilibrios interregionales que originaría la concentración, en la Región Metropolitana, de la infraestructura, de los *hombres* y de las inversiones públicas y privadas"⁽⁵⁹⁾. A pesar de lo que hemos advertido anteriormente, sentimos aquí nuevamente una tendencia a distinguir sólo dos regiones en el país: la Metropolitana por un lado y también el "interior", vasto espacio opaco, cuyas originalidades regionales evidentes (Central y Occidental) y cuyos mecanismos de funcionamiento, son así relegados a un segundo plano. En el fondo parecíamos percibir una falta de convicción profunda en la identificación de las regiones de planificación prefiriéndose hablar, como patrones de asentamiento, de subsistemas regionales y centros de primer orden y también de regiones con sus centros principales, en vez de verdaderas capitales regionales.

La prudencia de los planificadores al emplear el término de región referido a un área geográfica precisa se comprende al no haberse agotado los estudios sobre la originalidad de las

(58) *Estrategia Nacional de Desarrollo Regional 1980-1990. Síntesis*, op. cit. p. 11.

(59) *Ibidem*.

mismas en Panamá. Hablar de sistema espacial sólo involucra los aspectos estrictamente funcionales sin considerar las más diversas realidades de la región con sus combinaciones di-

versas y ricas de fenómenos físicos y humanos que se realizan en una porción de la superficie terrestre. La frecuentación de los conceptos geográficos tradicionales de región, paisaje y género de vida resulta desafortunadamente cada vez menos común. Ellos podrían aportar una valiosa contribución a los estudios regionales con propósitos de planificar la evolución del paisaje geográfico y de reordenar el espacio de ocupación humana.

Al mismo tiempo que se exploran las posibilidades por

cierto considerables, que ofrece en el análisis regional la teoría de sistemas funcionales con sus mecanismos de autoregulación, deberíamos considerar con mayor atención otras perspectivas de investigación. La teoría de la información explica, por su parte, algunas resistencias espaciales al desarrollo. ¿No será que ciertas situaciones estructurales impiden que la velocidad de difusión de la información, a saber de la innovación, se realice en el campo panameño con la misma intensidad que en la ciudad? ¿Y, no explicaría ello también la per-

cerca de un siglo y no ha cesado de mejorarse, de afirmarse, de perfeccionarse para encontrar criterios cada vez más pertinentes. Pero después de haber sufrido durante largas décadas la influencia dominante de la regionalización geográfica basada en la teoría de las regiones naturales, surge la necesidad de encontrar otros criterios de recursos naturales y diferencias de grado de desarrollo económico y social. El Estado toma una serie de iniciativas desde 1964 para tratar de corregir, con éxito muy limitado, los desequilibrios espaciales del territorio nacional. Actualmente, frente a la magnitud del problema del desequilibrio espacial y de la dicotomía creciente y fundamental entre la Región Metropolitana y el resto del país rural, aparece la urgencia de elaborar y llevar a la práctica una política regional que se inspire en los conceptos teóricos de la ciudad como centro polarizante. Sin embargo, la regionalización tiene que ser resueltamente más audaz y explorar además nuevos campos teóricos y metodológicos, especialmente aquellos de la teoría del modelo del centro-espacio derivado, de la teoría general de sistemas y de la teoría de la información, al mismo tiempo que utilizar nuevas técnicas de análisis regional, en particular aquellas de la cartografía temática y también automática y del análisis matricial de la contabilidad regional. En este sentido, en el capítulo II, "El Análisis regional para un espacio derivado" intentaremos aportar elementos de reflexión que permitan adelantar un estudio de la organización espacial del Istmo de Panamá y sobre todo del sistema regional.

BIBLIOGRAFIA

- Barahona, José A., **El Desarrollo de la Cartografía en Panamá**, Panamá 1967.
- Cardoze Nydia. "Estructura geográfica política de Panamá. Historia de las divisiones territoriales (Provincias y distritos) de la República 1904-1945", Universidad de Panamá, Trabajo de Graduación, Panamá 1947, texto mecanografiado.
- Crespo, José D. **Geografía de Panamá**, Heath Co., Nueva York, 1928.
- Cuervo, Antonio B. **Colección de Documentos inéditos sobre la Geografía y la historia de Colombia (Colección Cuervo)** Tomo II, Bogotá 1981.
- Estados Unidos de América. **Naval Air Pilot**. Government Printing Office, Washington 1937.
- Estados Unidos de América. **Panamá, Inventario Nacional de Recursos Físicos**. AID Resources inventory center, Corps of Engineers, Washington, 1967.
- Goldman, Edward. **Mammals of Panama**, Smithsonian Miscellaneous Collections, publicaciones 2235 y 2494, volúmenes 60 a 69, Washington 1920.
- Guzmán, Louis. **Farming and Farmlands in Panama**, Research Paper No. 44, University of Chicago, Department of Geography, 1956.
- Jaén Suárez, Omar. "La Regionalización" en la revista **Inge-**

nería y Arquitectura, Panamá, septiembre-octubre de 1968.

Jaén Suárez, Omar. La Población del Istmo de Panamá del siglo XVI al siglo XX, Panamá 1978-1979.

Kocsis, Stephen E. "Un modelo potencial de población para Panamá", en la revista Anales de Ciencias Humanas, No. 2, Centro de Investigaciones Sociales y Económicas de la Universidad de Panamá, 1972.

McKay, Alberto, "Regiones de Recursos Naturales de Panamá", Universidad de Panamá, trabajo de Graduación, 1962, texto mecanografiado.

Organización de Estados Americanos, Planificación urbana y regional de Panamá, Informe de la Misión Técnica de la OEA, Unión Panamericana, Washington, mayo de 1955.

Organización de Naciones Unidas, Estrategia de desarrollo regional a mediano y largo plazo, Panamá, diciembre de 1974.

Panamá, República de. Análisis de las Desigualdades Regionales en Panamá. Ministerio de Planificación y Política Económica. Panamá, mayo de 1979.

Panamá, República de. Atlas de Panamá, Dirección General de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, Panamá, 1965.

Panamá, República de, Atlas de Salud de Panamá, Ministerio de Salud, Panamá, 1975.

Panamá, República de. Atlas Nacional de Panamá 1975, Ministerio de Obras Públicas, Panamá, noviembre de 1975.

Panamá, República de. Directrices para el Desarrollo Integral

de la Provincia de Chiriquí. Ministerio de Planificación y Política Económica. Panamá, enero de 1979.

Panamá, República de. Directrices para el Desarrollo Integral de la Región Central. Ministerio de Planificación y Política Económica. Panamá, noviembre de 1979.

Panamá, República de. El Desarrollo Nacional y la Recuperación de la Zona del Canal de Panamá. Ministerio de Planificación y Política Económica, Panamá, junio de 1978.

Panamá, República de. El Proceso de Planificación Regional; Acciones Realizadas y Perspectivas. Ministerio de Planificación de Política Económica, Panamá, enero de 1979.

Panamá, República de. Estrategia para el Desarrollo Nacional 1970-1980, Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República, Panamá, marzo de 1970.

Panamá, República de. Estrategia para el Desarrollo Espacial de la Región Metropolitana de Panamá y Anexos Metodológicos. Ministerio de Planificación y Política Económica. Documento Preliminar. Panamá, mayo de 1979.

Panamá, República de. La Estrategia Nacional de Desarrollo Regional 1980-1990, Ministerio de Planificación y Política Económica, octubre de 1979. Síntesis, Panamá, enero de 1980.

Panamá, República de. La Planificación Provincial. Ministerio de Planificación y Política Económica, Panamá, julio de 1974.

Panamá, República de. **La política regional**, Ministerio de Planificación y Política Económica, Panamá, julio de 1974.

Panamá, República de. **Lineamientos para el Desarrollo Integral de la Provincia de Colón**. Ministerio de Planificación y Política Económica. Panamá, enero de 1979.

Panamá, República de. **Marco Físico para los lineamientos del Desarrollo urbano de la ciudad de Panamá**. Ministerio de Planificación y Política Económica. Panamá, enero de 1979.

Panamá, República de. **Marco Físico para el Desarrollo Urbano de Colón**. Documento Preliminar. Ministerio de Planificación y Política Económica. Panamá enero, 1979.

Panamá, República de. **Plan General de usos del Suelo para el Area y la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá**. Ministerio de Planificación y Política Económica. Panamá, junio de 1980.

Panamá, República de. **Plan General de Usos del Suelo: Región Metropolitana**, Ministerio de Planificación y Política Económica. Panamá, agosto de 1980.

Panamá, República de. **Plan Maestro; Centro de Crecimiento: Chitré-Los Santos**. Versión Final. Ministerio de Planificación y Política Económica. Panamá, junio de 1979.

Panamá, República de. **Plan Maestro; Centro de Crecimiento: David**. Versión Final. Ministerio de Planificación y Política Económica. Panamá, diciembre de 1979.

- Panamá, República de. **Plan Maestro; Centro de Servicios: Penonomé.** Versión Preliminar. Ministerio de Planificación y Política Económica. Panamá, enero de 1980.
- Panamá, República de. **Plan Maestro; Centro de Servicios: Puerto Armuelles.** Versión Preliminar. Ministerio de Planificación y Política Económica. Panamá, enero de 1980.
- Panamá, República de. **Plan Maestro; Centro de Servicios: Santiago.** Versión Final. Ministerio de Planificación y Política Económica. Panamá, diciembre de 1979.
- Panamá, República de. **Plan operativo del Gobierno Nacional para 1974,** Ministerio de Planificación y Política Económica, Panamá, julio de 1974.
- Panamá, República de. **Programa de Desarrollo de Colón, Fase: 1980 – 1984.** Financiado por el Gobierno Nacional y el Banco Mundial. Ministerio de Planificación y Política Económica. Panamá, noviembre de 1979.
- Panamá, República de. **Programa de Desarrollo Económico y Social de Panamá 1965-1970,** Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República, Panamá, abril de 1963.
- Panamá, República de. **Proyecto de Desarrollo Integrado de la Región Oriental de Panamá-Darién.** Ministerio de Planificación y Política Económica. Panamá enero de 1979.
- Pérez, Felipe. **Geografía Física y Política de los Estados Unidos de Colombia,** Imprenta de la Nación, Bogotá 1863, tomo I.

Posada, Francisco, **Directorio General de la ciudad de Panamá y Reseña histórica, geográfica del Departamento, Panamá 1894.**

Román, Cristóbal. "Breve ensayo descriptivo y analítico de las clasificaciones regionales panameñas". Universidad de Panamá, Trabajo de Graduación, Panamá 1967-1968, texto mecanografiado.

Rubio, Angel. "El país natural", en **Panamá, 50 años de República**, Panamá, 1953.

Rubio, Angel, **Esquema Geográfico de Panamá**, Instituto Pan-Americano de Geografía e Historia, Coleção "Manual de Geografia", Río de Janeiro, 1961

Rubio, Angel, "Estructura Oro Altimétrica de Panamá", en revista **Ingeniería y Arquitectura**, vol. 2, No. 10, Panamá, agosto de 1954.

Rubio, Angel, **Notas sobre Geología de Panamá**, Imprenta Nacional, Panamá 1949.

Rubio, Angel, **Pequeño Atlas Geográfico de Panamá**, Sánchez y Herrera, Panamá 1950.

Rubio, Angel. "Regiones geográficas panameñas", en **Revista Geográfica**, Río de Janeiro, 1959, No. 50, pp. 53-57.

Rubio, Angel y Guzmán, Louis. "Regiones Geográficas Panameñas", Universidad de Panamá publicación No. 3 del Servicio Interamericano de Cooperación Agrícola de Panamá (SICAP) Panamá 1959.

Rubio, Angel. "Regiones y Compartimientos morfológicos

- del Istmo de Panamá" en la Revista *Ingeniería y Arquitectura*, vol. 3 No. 14, Panamá, abril de 1946.
- Silvestre Francisco *Descripción del Reyno de Santa Fé de Bogotá*, 1778, publicada por Juan A. Susto, Panamá 1927.
- Sokol, José B. "La Planificación en Panamá 1960-1972" en la revista *Anales de Ciencias Humanas*, No. 2, CISE, Panamá 1972.
- Terry, Robert. *A Geological Reconnaissance of Panama*, San Francisco, 1956.
- Tratado de Integración Económica Centroamericana. *Inventario Nacional de Recursos Físicos de Panamá*, agosto de 1967.
- Troll, Carl. "Die geologische Verkettung Sud und Mittelamerika" (El concatenamiento geológico de América del Sur y del Centro), *Mitteilungen der Geographischen*, Vol. XIII, No. 1, Munich, 1928.
- Valdés, Ramón Ma. *Geografía del Istmo de Panamá*, Imprenta Nacional, 1a. edición, Bogotá 1898.
- Vergara y Velasco, F. J., *Nueva Geografía de Colombia*, Bogotá 1901, vol. I.

II

**EL ANALISIS REGIONAL PARA UN ESPACIO
DERIVADO.**

1. INTRODUCCION

¿Por qué el análisis regional? Mucho se ha insistido en un hecho notorio que fue el de la partición del territorio continental panameño en dos porciones no contínuas, por la presencia de un enclave geográfico de tipo colonial, La Zona del Canal de Panamá. Ello constituyó el hecho físico bruto más evidente de no integración política que trajo como consecuencia un inmediato desarticulamiento político del espacio nacional. Empero, todos los fenómenos de la desorganización de este espacio no se agotan en ese hecho físico elemental. El análisis regional puede ayudar a hacer aparecer no sólo otros fenómenos conexos de la desorganización del espacio nacional, sino también sugerir medidas correctivas para superarla. Además, si aceptamos que la "nación" aparece como el instrumento institucional más adecuado para el desarrollo de una colectividad, la aproximación del funcionamiento de sus diversas áreas territoriales y de su interrelación otor-

nomfas como del desarrollo de sus capacidades de satisfacción de bienestar. Sin embargo, tanto el crecimiento como el desarrollo, por las leyes de la optimización de externalidades, generan desequilibrios que se traducen en disparidades horizontales en el espacio y verticales en la sociedad. El acrecentamiento de estos desequilibrios es directamente proporcional a las dificultades de participación social e integración territorial con todas las consecuencias adversas a la participación más efectiva y equilibrada de las diversas áreas del país al espacio nacional, soporte físico del sistema nacional. Pero el sistema,⁽¹⁾ por las leyes de la entropía⁽²⁾, es decir de la tendencia natural hacia la degradación inherente a todo sistema funcional, no genera los impulsos correctivos autónomos. A menos que consideremos que una acción voluntaria por parte de la colectividad, a través de los agentes del Estado nacional, sea la respuesta del sistema para preservarse y hasta desarrollarse.

En el primer caso estamos en presencia de la homeostasia, es decir un mecanismo autoregulator del sistema para mantener sus propias constantes internas frente a perturbaciones externas, y, en el segundo caso, el sistema tiende a imponer su determinismo interno sobre el medio a pesar de condiciones externas desfavorables, mediante el fenómeno de la equifinalidad.⁽³⁾ Así, una de las preocupaciones de los responsables políticos debe ser la de disminuir —teóricamente eliminar— estos desequilibrios internos del espacio, la economía y la sociedad conservando un ritmo adecuado de crecimiento y de desarrollo. Además, deben intentar organizar el espacio de localización y de relación “organizando la socie-

(1) Tomado en su acepción cibernética.

(2) ANTHONY WILDEN, “L’écriture et le bruit dans la morphogénèse du système ouvert” en *Communications*, No. 18, 1972, pp. 53-54.

(3) EDGAR MORIN, “L’ évènement-sphinx”, en *Communications*, No. 18, 1972, p. 180.

dad, es decir, planificando su marco de acción para insertarla en un molde establecido de antemano".(4)

El proceso de consolidación de la "nación" se presenta, en los países latinoamericanos, con una intensidad variable, siendo necesario acelerarlo integrando totalmente el territorio nacional en sus elementos físicos, económicos, sociales y políticos. "La integración física significa una accesibilidad más o menos similar a todas las partes del territorio; la integración política significa la extensión de un marco político-legal común sobre todo el territorio y una relativa igualdad de acceso a la influencia política"(5). La integración económica puede ser considerada desde el punto de vista de la participación efectiva y aproximadamente igualitaria de las diversas áreas del territorio a la economía nacional, es decir la unidad de espacio geonómico en la cual se puede preservar un equilibrio global al nivel de los circuitos monetarios(6). La integración social se apoya en la integración psicológica o la identificación de los individuos que componen una colectividad en un marco de referencias común definido por una finalidad de autopreservación. "Un espacio no definido, no analizado económicamente y no organizado es un espacio sub-utilizado"(7) afirma con razón un eminente geógrafo. Pero ¿por dónde comenzar el estudio de este espacio? ¿Cómo plantear un todo coherente dentro de la diversidad

(4) PIERRE GEORGE, *Sociologie et Géographie*, París, 1966. p. 24.

(5) WALTER STOHR, "La definición de regiones en relación con el desarrollo nacional y regional en América Latina", en *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación*, Vol. I, No. 4, dic. de 1967, p. 27.

(6) PAUL CLAVAL, "L'Analyse Régionale" en *Revue Géographique de l'Est*, No. 1 enero-marzo de 1972, p. 107.

(7) PIERRE GEORGE, "L'aspect géographique de la división régionale", informe al coloquio sobre la región en Lyon del 6 al 7 de abril de 1962, Cuaderno de la *Fundación Nacional de Ciencias Políticas*, París, 1963, p. 61.

infinita de la repartición de los hombres, cosas y fenómenos sobre la superficie terrestre? ¿Qué esfuerzo taxonómico y tipológico hay que realizar? Es evidente que para la utilización óptima de este espacio se ha intentado establecer esquemas de aproximación, algunos simples, otros más complejos. Pero todos tienen en común el hecho de querer reducir el espacio total a sub-espacios, es decir a partes de este espacio que presentan una comunidad de características, ya sean estáticas o funcionales.

2. REGIONES HOMOGENEAS Y CONJUNTOS FUNCIONALES

Todo espacio parcial, siendo el resultado de una simplificación selectiva puede confundirse, a menudo, como una creación o juego intelectual. En su elección se toman en cuenta algunas cosas y se excluyen otras con la consiguiente distorsión de la realidad geográfica.

La región homogénea ha sido definida como "espacio contínuo del que cada unidad, área o zona constituida tiene características lo más parecidas posible a las de la siguiente unidad, área o zona".⁽⁸⁾ El problema en la definición espacial de la región homogénea consiste en escoger los límites inferior y superior de un fenómeno o aspecto determinado. Si se respeta la homogeneidad con márgenes aceptables cada vez menores, se llegará a la división extrema. Esta convencionalidad de los límites de homogeneidad hace de la región homogénea una construcción eminentemente descriptiva, utilizada sobre todo en las ciencias naturales.

(8) L. VERA, "Perspectivas para la planificación del desarrollo regional en América Latina" en Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, Vol. I, No. 4, Dic. 1967. p. 8.

Los esquemas de "regiones naturales mayores"⁽⁹⁾ o regiones genéricas son los más ricos en las delimitaciones espaciales con base en elementos naturales. Ellos han servido de excelente marco para establecer áreas de estudio capaces de ser aproximadas por métodos válidos en regiones homogéneas localizadas sin solución de continuidad espacial necesariamente. La región homogénea se ofrece así como instrumento al investigador naturalista, geógrafo o no, para definir porciones de la superficie terrestre con ciertos problemas comunes o que reflejan en el fondo características hasta cierto punto similares.

La región homogénea es perfectamente adecuada para el especialista que la concibe, siempre y cuando la región así establecida se ajuste a sus exigencias particulares. No sorprende pues la proliferación de regionalizaciones inspiradas en criterios naturalistas y que son una respuesta acertada a las necesidades de las ciencias naturales. Sin embargo, a menudo la complejidad de los problemas planteados al ponerse en práctica los planes de desarrollo no parece satisfacerse con la solución tantas veces aludida de la homogeneidad. Toda acción de cambio espacial exige un esfuerzo de imaginación particular y un planteamiento que tome en cuenta la presencia del hombre y la característica del dinamismo extraordinario que éste imprime al espacio que ocupa y en el cual desarrolla una actividad de múltiples dimensiones y en intensidades diferentes.

Puesto que el espacio animado por una colectividad puede también ser planteado como un sistema en el sentido de ecosistema, compuesto a su vez por sub-sistemas que podríamos arriesgarnos a llamar regiones. Sistema que puede, mediante

(9) WOOLDRIGE S. W. y GORDON EAST W., *Significado y Propósito de la Geografía*, Buenos Aires, 1957, p. 169.

el mecanismo de la homeostasis, simplemente mantenerse igual a él mismo o, mediante el fenómeno de la equifinalidad evolucionar, es decir desarrollarse, o también, por la entropía, involucionar y agotarse. Está sujeto, todo sistema espacial, a una dinámica interna, a una serie de acciones y reacciones de las cuales depende la dirección que tome la evolución del mismo.

Si bien es cierto que la región homogénea en tanto que realidad descriptiva es internamente estática (aunque se puedan describir fenómenos dinámicos como son los de migraciones e intercambios), en la consideración de conjuntos funcionales aparece, como esencial, el concepto dinámico de flujos. El espacio es considerado como una colección de puntos elementales en donde se desarrollan actividades y entre los cuales se establecen relaciones: además de los flujos económicos (reales y monetarios) también los flujos de información y flujos de hombres, entre los cuales existen múltiples interdependencias. El conjunto funcional es un espacio continuo, constituido por el ensamblado de fragmentos heterogéneos que se refieren a líneas de fuerza o vectores de influencias horizontales que tienden a estructurarse en un sistema. El problema consiste entonces en determinar las líneas de fuerza significativas lo mismo que su intensidad. Este conjunto funcional se reconoce por su cima o punto de confluencia de las líneas de flujos.

Pero estos conjuntos funcionales se distinguen por la intensidad desigual de los vectores que los definen, los cuales dependen, a su vez, de la complejidad de su estructuración y, visto desde una perspectiva diacrónica, del estadio de su evolución.

En un territorio de población débil, enteramente dominado por las economías cerradas, de autoconsumo, las fuer-

zas productivas —excepto el factor tierra— se reparten espacialmente para realizar las combinaciones más eficaces de manera que se obtenga la utilidad máxima, teóricamente calculándose, en parte, sobre la localización de los recursos, es decir del factor tierra, el único inmóvil. Pero en la mayor parte de los casos esta inmovilidad de los factores de producción se ve disminuida por obstáculos culturales, jurídicos y políticos, en suma por obstáculos institucionales.⁽¹⁰⁾ Además, a medida que las economías se convierten en más complejas y que el nivel de vida aumenta, la gama de consumo se diversifica. Ello se traduce también por un aumento de consumos terciarios, de poca movilidad territorial. Es necesario brindarlos en un pequeño número de puntos. Las grandes aglomeraciones ofrecen mayores ocasiones de información y de elección que las pequeñas. A igual salario, los individuos pueden gozar de una utilidad superior por las ocasiones mayores de satisfacer sus deseos. Las empresas que se instalan se benefician de las ventajas de la proximidad de otras empresas complementarias y de un mercado de consumo. Así, la complejidad creciente hace nacer lo que se conoce bajo el término de las economías externas⁽¹¹⁾, concepto complementario del de las economías de escala para comprender la dinámica de los desequilibrios espaciales.

La utilización del concepto de economías externas es indispensable para considerar los problemas de organización del espacio en el Istmo de Panamá. En efecto, la hiperespecialización terciaria del territorio ístmico y la introducción de tecnologías de alto rendimiento en reducidas porciones del espacio nacional crean las condiciones suficientes para

(10) PAUL CLAVAL, *op. cit.*, p. 112.

(11) TIBOR SCITOVSKY, "two concepts of external economies" en *Journal of Political economy*, vol. XVII, 1954, pp. 143-151. Igualmente HENRI BOURGINAT, "Economies et déséconomies externes" en *Révue économique*, vol. 16, 1965, pp. 944-973.

obligarnos a privilegiar algunas direcciones de nuestra metodología y también ampliar nuestro universo conceptual. Pero al mismo tiempo no podemos perder de vista otros conceptos más tradicionales que se refieren tanto a la ubicación de hombres y cosas como a su posterior vinculación.

3. ESPACIO DE LOCALIZACION Y ESPACIO DE RELACION.

El espacio de localización no es más que el apoyo espacial de los grupos humanos. El es así, por lo tanto, un espacio esencialmente de ocupación. En este concepto se hacen intervenir, como punto de referencia, datos cuantitativos, excluyendo lo cualitativo, salvo para el establecimiento de categorías de hechos o fenómenos de localización. La aproximación del espacio de localización se realiza mediante la operación intelectual de la adición o la sustracción y sus resultados son siempre inventarios más o menos detallados de hechos o fenómenos geográficos.

Una sociedad global que es al mismo tiempo un tipo de civilización ocupa un espacio que define el área cultural. El hecho de esta ocupación del espacio es percibida por el hombre siguiendo uno de los procesos más simples, ligado a la conciencia de su propia existencia; mientras que "la conciencia de vivir al interior de un sistema de relaciones que concierne porciones de espacio diferentes y más o menos alejadas es sin duda menos inmediata y generalizada"(12) declara con pertinencia un conocido geógrafo. La percepción del espacio de relación varía enormemente según el rango social de los individuos y sus grados de aislamiento: en los dos extremos nos encontramos con el espacio vivido por un campe-

(12) PIERRE GEORGE, *Sociologie et Géographie*, op. cit. p. 39-40.

sino aislado o el radio de acción espacial de que tiene conciencia; y el espacio planetario para un pequeño grupo o élite dirigente.

El espacio de relación puede definirse como "un grupo de espacios funcionalmente complementarios o similares presentando uno o varios caracteres de unidad que constituyen el medio ambiente familiar de los individuos fuera de su espacio vivido".⁽¹³⁾ Este espacio puede aparecer como un dato empírico que define el espacio ecológico de una sociedad o también puede resultar organizado o construido cuando se trata de una empresa de repartición de actividades complementarias que se expresan por un arreglo voluntario del espacio conforme a un plan de reordenamiento espacial.

Este espacio de relación, área que sirve de marco a múltiples combinaciones de relaciones sociales, de contactos de grupos, de ocasiones de transculturación y de aculturación se presenta como parte del universo que atañe al hombre concretamente a través de vínculos económicos, políticos y funcionales, es decir, el espacio nacional.

La conciencia de pertenecer a un espacio de relación identificado con la nación es una de las fuerzas motoras más poderosas en la formación de la sociedad global como un marco sociológico con un sistema de referencias común en la finalidad. Es en cierto modo la más alta y refinada forma de comunicabilidad entre los individuos de una nación.

4. ESPACIO ESTRUCTURADO Y ESPACIO NEUTRO.

El espacio nacional, como soporte del sistema nacional, no es en modo alguno un espacio homogéneo. No existe,

(13) *Ibidem*, p. 41.

prácticamente en ningún caso —salvo pequeñas naciones enclavadas— homogeneidad de condiciones naturales, topográficas, y menos aún homogeneidad de condiciones humanas; poblamiento y población, economías, instituciones y modos de organización del espacio. Además, la combinación de las unidades de todos los elementos y factores de este espacio no produce, en todos los puntos geométricos del mismo, resultados semejantes.

En el espacio estructurado aparece una fuerte manifestación de la vitalidad expresada por una estructuración de recursos institucionales, humanos y territorio. En un país subdesarrollado, se puede afirmar la calidad de una región estructurada sólo cuando la función comercial (interna) es manifiestamente fuerte.

El espacio estructurado puede presentar varias intensidades de estructuración de mayor a menor. Una alta intensidad se expresará por una ciudad poderosa que mantiene relaciones de intercambio activas con su hinterland y una estructuración jerárquica urbana funcional y bien definida. A este concepto se acerca, en el Istmo de Panamá, la región de Chiriquí. Una débil intensidad presentará, por el contrario, uno o varios centros urbano concurrentes, con relaciones de intercambio medianas o bajas con el hinterland y con una jerarquización urbana poco definida. Ello recuerda, en Panamá, a la región central. Muchas veces las relaciones de intercambio se efectúan directamente entre un punto de la región y una lejana ciudad o metrópoli que ejerce una influencia desmesurada (ciudad de Panamá).

Al espacio estructurado tal como lo hemos definido se opone el espacio neutro o no estructurado. Se trata aquí de zonas extensas de débil vitalidad actual en el campo econó-

mico y demográfico, en las cuales el desarrollo agrícola es bajo y en donde ningún organismo urbano de envergadura ha nacido ni se nota que sea susceptible de surgir. Estas áreas están sometidas, por su indigencia, a atracciones metropolitanas exageradamente distantes que acentúan el carácter periférico de las mismas con sus inconvenientes consecuencias. En el espacio no estructurado, los elementos humanos e institucionales no funcionan con la ecología disponible por la desorganización o la deficiencia de las estructuras. En Panamá tal parece ser el caso sobre todo en la región del Darién y en gran parte de la costa atlántica.

El concepto de espacio estructurado es solidario de la presencia de una trama urbana, humana e institucional mínima necesaria que define una estructuración intrínseca. Pero, el concepto de estructuración del espacio, tal como ha sido definido, a pesar de ser descriptivo, tiene elementos dinámicos. El espacio no estructurado puede transformarse en espacio estructurado mediante una serie de procesos cuantitativos pero sobre todo cualitativos.

El concepto de estructuración del espacio se desarrolla al interior de la máxima unidad de espacio, es decir el nacional, comprendido dentro de los límites políticos de un Estado. Así, el espacio nacional es definido como una macroregión o área en donde se ejerce el poder efectivo del centro, el cual puede tener una base geográfica continua o descontínua. Puede además referirse a una persona, institución, grupo o élite o confundirse con una ciudad. El centro es la ubicación geométrica de concentración cualitativa o cuantitativa con fines de poder. El espacio nacional resulta de la suma algebraica del área en donde el centro ejerce poder y aquella en donde puede, potencialmente, hacer efectivo este poder. Por otra parte se puede hablar de espacio continuo —asimila-

do por algunos autores a la región⁽¹⁴⁾— definido por la perfecta contigüidad.

Aquí se considera que todo espacio es la proyección espacial de un centro de poder y por lo tanto es o está, en mayor ó menor medida, estructurado. Esta estructuración, siendo una función a múltiples variables, se define por el valor del ejercicio efectivo de poder por un centro determinado sobre diversos aspectos que componen el espacio tridimensional y valorizado por la presencia del hombre y de los grupos humanos.

Dos situaciones extremas pueden presentarse en el caso de la estructuración de relación: un centro de poder que ejerce la hegemonía completa sobre un espacio tridimensional (caso del espacio nacional de las grandes potencias, aunque se aleje un poco de la pureza teórica del concepto por las limitaciones de acuerdos internacionales y de organismos supranacionales); y varios centros de poder que ejercen su hegemonía en diversas esferas de dominio diferenciadas cualitativamente y cuantitativamente (número de habitantes, superficie o plano bidimensional, espacio o plano tridimensional, instituciones, grupos humanos). En este segundo caso, un mismo espacio se estructura en función de diversos centros o regiones de poder.

En lo que se refiere al sistema nacional, hemos de hacer la distinción entre el espacio estructurado en función de un

(14) Es interesante anotar la reflexión de LUIS VERA sobre el Espacio y la Región. "Tanto al nivel nacional como al regional, el espacio de programación es un instrumento geográficamente discontinuo y económicamente funcional en manos de las autoridades nacionales o regionales para alcanzar un objetivo dado, que responde a la coherencia o unidad de las decisiones económicas. En cambio, la región de programación es un instrumento geográficamente continuo, en el que la localización del centro de la Región es esencial." op. cit., p. 9.

centro nacional y aquel que se organiza en función de centros extranacionales.

En el primer caso, se trata de una estructuración intrínseca que responde a estímulos y necesidades de fuerzas centrípetas, y, en el segundo, a estímulos y necesidades de fuerzas centrífugas. En los países periféricos, del Tercer Mundo sobre todo, se presenta a menudo una superposición cualitativa y cuantitativa, horizontal y vertical de los espacios estructurados en función de centros endógenos y exógenos. Las dificultades para la plena integración de todas las regiones a un espacio nacional serán tanto mayores cuanto que la imbricación de estas relaciones de ejercicio de dominio de centros exógenos y endógenos es más compleja y en particular cuando los centros exógenos (la metrópoli en el caso de las relaciones de dependencia a nivel mundial) tienen una ingerencia desmedida y a veces dominante en la organización de un espacio nacional. En el caso de Panamá es muy notoria la responsabilidad que cabe, en la organización del espacio nacional, a centros exógenos y muy especialmente a los Estados Unidos de América. Su acción es ejercida mediante mecanismos directos en el corazón de la región metropolitana, en la extinta Zona del Canal de Panamá, e indirectamente en el resto del país ya sea mediante la influencia de actividades del área del Canal o mediante el dominio de otros enclaves económicos, tales como la moneda, el crédito y el comercio. Su acción es particularmente intensa, en el interior del país, en las regiones periféricas del Oeste, en donde sociedades multinacionales tienen intereses considerables, en Bocas del Toro y el occidente de Chiriquí.

El espacio nacional presenta conjuntos funcionales, los subespacios regionales, que se manifiestan en un nivel de estructuración intrínseca y también de relación diferente. Se trata de las regiones con diversos grados de actividad, desde

las regiones más activas hasta las menos activas. Esta clasificación de regiones es un primer paso para su reconocimiento en el terreno y la adopción de métodos y técnicas más elaborados, como los del análisis de los grafos de flujos y de las matrices de insumo-producto de la contabilidad regional. Todo este trabajo puede tener como finalidad llegar teóricamente hasta la transparencia perfecta del espacio nacional, es decir, la posibilidad de eliminar, en la velocidad de difusión de la información, o dicho de otra manera de la innovación, los obstáculos de las disparidades locales y regionales.

Con tal propósito se definen unidades espaciales que se prestan, en una forma óptima, a la disminución de los desequilibrios entre las diversas áreas de la nación maximizando, además, el proceso de desarrollo integral. La finalidad última de toda región puede ser su integración a un espacio nacional o internacional, es decir, su desaparición como región diferenciada y su participación en una totalidad espacial en armónico equilibrio económico, político y social; se trata simplemente de una fusión en la totalidad con pérdida de personalidad regional. Por otra parte, se puede también pensar en la integración de regiones con una fuerte personalidad individual y que sean complementarias —se trata, de cierto modo, de un equilibrio “isostático”— de manera que la armonía se alcanza en el mecanismo de interacciones dialécticas regionales.

Para desarrollar un espacio se parte de la consideración de “un campo físico de expansión, presentando ciertas características que lo hacen favorable a este fin: la región aparece como la proyección espacial del medio necesario a la evolución favorable de los grupos humanos”⁽¹⁵⁾ cuyos com-

(15) P. CARRERE, “Notes sur l'analyse régionale” en *Etudes et conjuncture*, marzo de 1958, p. 256-269.

ponentes individuales se distribuyen y despliegan su actividad en un espacio tridimensional. El hombre, soporte básico de la regionalización, aparece así como una cuarta dimensión no espacial que le confiere el rasgo típico y la personalidad a la región.

5. LA REGION POLARIZANTE

Podemos definir a la región polarizante como el área cubierta por "un espacio heterogéneo, formado de fragmentos interdependientes, bajo la autoridad de una ciudad principal ...un lugar de intercambio de bienes y de servicios cuya intensidad interna es superior en cada punto a la intensidad externa",⁽¹⁶⁾ caracterizado más por el balance de los flujos económicos que por el radio de acción de la influencia (irradiación) urbana propiamente,⁽¹⁷⁾ sin olvidar, por cierto, la importancia de este aspecto.

La región polarizante y la región de planificación no coinciden necesariamente, siendo a menudo complementarias cronológicamente y cualitativamente. "La región de planificación tiene como finalidad la creación de nuevas regiones polarizantes con un rendimiento económico superior⁽¹⁸⁾. Ella responde a las exigencias de una técnica moderna y operacional puesto que tiene por objeto el empleo, con el menor gasto posible, de los medios disponibles para estimular el crecimiento en el desarrollo.

De la región polarizante se pasa a la región de desarrollo y

(16) J. BOUDEVILLE, "Les espaces économiques, Frontières et interdépendances des programmes régionaux", en *Cahiers de l'I.S.E.A.*— oct. 1962, p. 11.

(17) J. LABASSE, *L'organisation de l'espace, éléments de géographie volontaire*, París, 1966, p. 402.

(18) J. BOUDEVILLE, op. cit. p. 21-24.

acción en la cual se han de emplear medidas precisas y coercitivas para la integración. El primer problema consiste en reconocer la región polarizante que existe objetivamente. Esta región se determina a través de la consideración de las formas y niveles de estructuración del espacio y de la presencia de los grupos humanos que le dan personalidad.

El proceso de regionalización implica el reconocimiento de la región polarizante que ha de definir la región de desarrollo y acción. La elección de las ciudades principales o metropolitanas sugiere el número de regiones en las cuales se dividirá el territorio nacional. Luego, en un segundo paso se procede a delimitar estas regiones sin olvidar que la región así concebida es una subdivisión territorial extensa que viene, en la jerarquía, inmediatamente después del Estado. Así podríamos considerar la revisión de la geografía política administrativa nacional cuya base espacial es la provincia.

En el diseño de regiones de desarrollo y acción no hay que olvidar la comunicación de energías de una región estructurada y activa hacia una ciudad principal que a su vez actúa como centro canalizador para organizar e integrar regiones no estructuradas o darle una mayor vitalidad a áreas pasivas. En un gran esfuerzo dialéctico ha de considerarse toda una política de flujos e intercambios regionales puesto que en esta confrontación regional lo que se intenta no es más que una estructuración intrínseca mayor lo mismo que una estructuración con relación a centros endógenos que sea más efectiva.

La política regional requiere un análisis profundizado de la estructura urbana y el conocimiento claro de los elementos de dominio e influencia de cada una de las ciudades importantes con su radio de acción particular. Se toma en cuenta

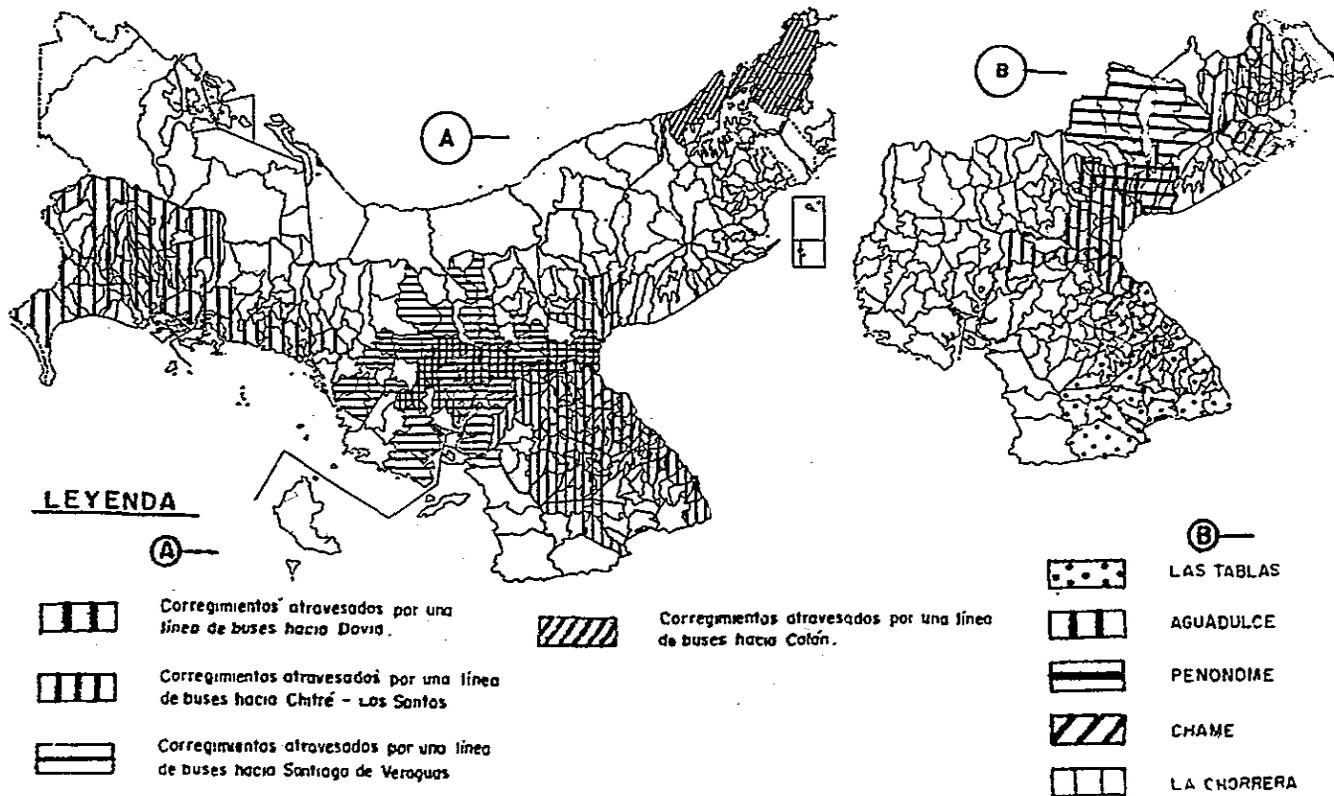


Fig. 16. Area de influencia de los centros urbanos del interior. Cortesía de Dominique Lecompte.

el centro como un punto geométrico de influencia y poder lo mismo que la función de este centro, ya sea como magneto o núcleo de atracción, ya sea como dínamo o generador de energías que se irradian. Se llega así a detectar la ciudad principal que será la ciudad animadora de la región, la cual es en esa región el centro de distribución de trabajo, de provisiones y de capitales, la recolectora de producciones que han de comercializarse, la suministradora de los servicios de alta calidad necesarios para la vida de grupo. El centro es el lugar de toma de decisiones regionales, con servicios e infraestructuras urbanas, comunicaciones y mercado. La periferia de la región mantendrá una cohesión con la parte nuclear mediante un sistema de relaciones espaciales comunes. Los centros, en sus diferentes niveles, formarán un sistema jerárquico, cumpliendo cada uno funciones específicas en base al potencial económico de su hinterland propio e inmediato y a su acceso a los centros de mayor importancia o a los mercados nacionales e internacionales. A la vez, estos centros llevan las innovaciones hacia el resto del territorio nacional. En los países desarrollados, estas regiones pueden considerarse como un sustituto moderno de las regiones históricas con sus vínculos tanto emocionales como místicos: la región debe estar orgullosa de su ciudad, serle fiel y ordenarse armoniosamente alrededor de ella.

Para escoger la ciudad principal o metrópoli regional se han esbozado varios criterios. Señalemos aquellos que nos parecen ser los más interesantes.

E. Juillard propone tres de orden estático: la población aglomerada, el poderío económico y la centralización de los servicios económicos y sociales.⁽¹⁹⁾ P. George habla de rela-

(19) J. LABASSE, *L'organisation de L'espace*, op. cit., p. 410.

ciones de dominio.⁽²⁰⁾ demográficas, de servicios, comerciales, de influencia cultural y política.

La autoridad de la ciudad se mide por el lugar que ella ocupa o es susceptible de ocupar en los sectores primarios y terciarios de las funciones urbanas.⁽²¹⁾

En los países sub-desarrollados, en donde las polarizaciones urbanas son inexistentes ó débiles, se puede llegar a crearlas o reemplazarlas voluntariamente con cierta facilidad. En esos casos el factor tamaño, medido por la población en particular, se encuentra despreciado en provecho de la situación geográfica o de la aptitud a la vida de grupo o de relaciones.⁽²²⁾ Esto sucede comúnmente en el caso de una débil estructuración del territorio con pequeños núcleos urbanos concurrentes y sin una importancia regional total.

En caso de que se presenten varias ciudades de importancia semejante con una infraestructura urbana bien desarrollada y sólidos vínculos de estructuración regional, hay que escoger una de ellas que será la ciudad principal la cual debe

que forman la trama urbana regional. Cuando se elija la ciudad principal, además de favorecerla particularmente con políticas de desarrollo de infraestructuras especializadas hay que cuidar también el desarrollo armonioso de las ciudades secundarias para conformar una red urbana regional equilibrada. Si se favorece la hipertrofia metropolitana se corre el riesgo de transformar la ciudad principal en una ciudad parásita (primate city)⁽²³⁾ que drena, en su provecho, las energías regionales imponiendo un imperialismo regional que se traducirá en el debilitamiento de la estructuración armónica del espacio. Se trata aquí de un centro con características de magneto en el cual la función de succión o atracción es superior a la de irradiación de manera que el balance energético en provecho de la capital regional es desmesuradamente positivo. Por otra parte, no hay que perder de vista que un centro dínamo, que genera energías excesivas al resto del área puede perder vitalidad si en el intercambio se establece un déficit permanente en su contra. Lo ideal es mantener el crecimiento y desarrollo con un centro que sea a la vez y de manera equilibrada dínamo y magneto. Estos centros o puntos geométricos que ejercen poder se ponen en relación con áreas activas, dinámicas y que irradian energías, y áreas pasivas en las cuales el balance de influencias es deficitario. Estas áreas activas se caracterizan por una vitalidad manifiesta en oposición a las áreas pasivas en las cuales la vitalidad es potencial.

Finalmente, débense tomar en cuenta las modalidades de transmisión de decisiones o de la autoridad de la ciudad principal a todo el conjunto de la región por intermedio de las ciudades de segunda y tercera importancia.

(23) B. J. L. BERRY, Some relations of urbanisation and basic patterns of economic development in Urban System and economic development, en *Papers and Proceeding*, Univ. of Oregon, Eugene, junio 1962, p. 1-15, citado por J. LABASSE, op cit.

Después de haberse escogido la ciudad principal, el problema que surge es el de determinar los límites de la región que se estructura alrededor de ella.

Diversos métodos y técnicas han sido elaborados con la finalidad de determinar el área de influencia de una ciudad. Se parte, pues, de la consideración del poder de atracción y se establecen las manifestaciones de competencia de otras ciudades. Todo esto nos lleva a confeccionar mapas de insoinfluencias que nos señalarán las expresiones sintéticas del fenómeno ..

El límite de una región no es neto, es más bien una zona en la cual la influencia de dos ciudades principales es concurrente. Este límite puede ser costero o un elemento físico aislante: montañas y cordilleras, grandes selvas, ríos infranqueables, etc.

Los límites político-administrativos no deben olvidarse. Los agrupamientos regionales son tanto más sólidos cuanto que no entran en conflicto con la geografía política. El marco político-administrativo, a pesar de ser el legado de un pasado diferente o de una improvisación de circunstancias, puede, en ciertos casos, servir de marco regional, por lo menos en parte. Sin embargo, en el caso de espacios nuevos o relativamente nuevos, cuya ocupación humana ha sido el resultado de sólo algunos siglos de colonización y explotación y en donde las polarizaciones urbanas son más bien débiles, los límites político-administrativos ofrecen mayor flexibilidad para el cambio. Además, muchas veces una nueva delimitación de este tipo aparece como una operación indispensable para proceder al establecimiento de regiones polarizantes funcionales. En este sentido, la decisión política del cambio de límites político-administrativos a diversos niveles jerárquicos de dominio, debe superar el peso de los localis-

mos y asentarse sobre los requerimientos de la ciencia regional.

Hay que añadir también que el límite regional no permanece estático, fijado eternamente en un molde establecido por la historia o por las circunstancias, sino que es cambiante puesto que la región, siendo un todo dinámico, se transforma con el correr del tiempo y sus límites se convierten en zonas ondulantes. Naturalmente que ello presupone un concepto de región objetiva. También esta transformación de los límites de la región es el resultado, en un plano sincrónico, de nuestra propia definición, es decir, de criterios puramente subjetivos.⁽²⁴⁾ La universalización creciente de la economía y de la cultura, la interdependencia mayor de las diversas porciones de la superficie terrestre han traído como consecuencia una crisis en el concepto tradicional de región y sus pretensiones de objetividad: "ella es más bien definida desde el exterior y sus límites cambian en función de los criterios que nos fijamos"⁽²⁵⁾ declara un geógrafo iconoclasta. Este es, sin duda, un punto de vista que niega la coherencia interna de la región en donde los fenómenos de autosuficiencia superan aquellos de la complementariedad externa.

Sin embargo, para el análisis regional no se puede negar la utilidad del concepto de región como un marco de vida, conjunto de relaciones y de intereses variables que se estructuran alrededor de una ciudad principal y finalizan en ella. "La ciudad es el polo de cristalización de la personalidad regional puesto que ella es el nudo de circulación a través del sector de espacio que cubre la región".⁽²⁶⁾

(24) MILTON SANTOS, *Le métier de géographe en pays sous-développé, un essai méthodologique*, París, 1971, p. 16.

(25) *Ibidem*.

(26) J. GOTTMANN, *La région; contenu et extension de la notion*, en GOTTMANN, TULIPPE, SESTINI, WILLATT, *L'aménagement de l'espace Paris*, 1952, pp. 22.

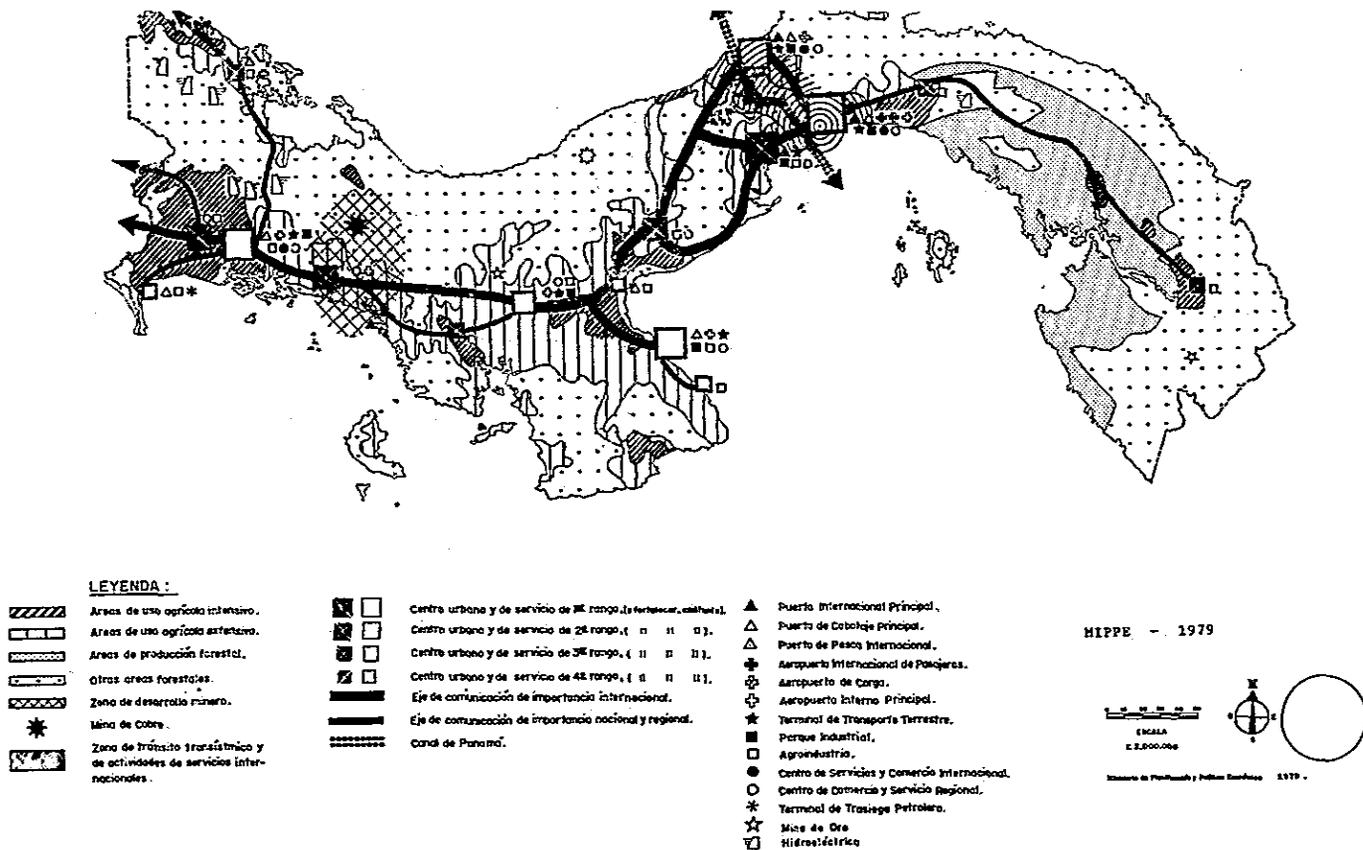


Fig. 17. Estructura espacial nacional para 1990. Cortesía del MIPPE.

6. LA CIUDAD COMO SISTEMA FUNCIONAL.

Todo espacio, con un mínimo de estructuración intrínseca, es función de la ciudad que lo anima. El economista asocia a la ciudad con los fenómenos de polarización, el sociólogo encuentra en ella redes de relaciones. Algunos definen a la ciudad como un lugar de intercambios económicos, otros como un generador de externalidades. Cuando dominan los efectos negativos, como los embotellamientos, la contaminación, etc., la ciudad entra en un proceso de degradación; pero al contrario, el dominio de los efectos positivos es el principal motor de su crecimiento.⁽²⁷⁾ También se define a la ciudad como un sistema de entradas múltiples, es decir, "un conjunto complejo de partes vinculadas entre ellas por una red de relaciones de interdependencia y de contradicción, los cuales existen y se desarrollan a través del juego de poder y el juego de negociación de los grupos y de los habitantes que la componen".⁽²⁸⁾

La ciudad se revela sobre todo por los factores de poder. Ellos son los que comandan la distribución de los recursos de la misma ciudad y de la región que anima, y la apropiación y la concesión de servicios en provecho de una de las partes de la negociación. Además, la redistribución de los hombres, bienes y servicios se realiza mediante fenómenos y relaciones de subordinación, a veces muy jerarquizados, en un espacio de polarización en el cual el poder no tiene que estar necesariamente institucionalizado, bajo la forma de un gobierno formal.⁽²⁹⁾ Las relaciones de autoridad se manifiestan in-

(27) REMY PRUD'HOMME, "Les comptes économiques des villes" en *Revue économique*, vol. XXIII, No. 6, noviembre de 1972, pp. 1.046 - 1047.

(28) JEAN REMY y EMILE NOLS, "Economies Externes et croissance urbaine" en *Revue économique*, vol. XXIII, No. 6, noviembre de 1972, p. 995.

(29) LUIZ NAVARRO DE BRITTO, "La région et le phénomène du pouvoir" en *Revue Tiers Monde*, tomo XIII, No. 50, abril-junio de 1972, p. 309.

clusiva fuera de un reconocimiento jurídico formal. En todo caso es necesario reconocer que "no hay polarización posible sin relaciones de poder".⁽³⁰⁾ Pero estas relaciones superan el simple aspecto del poder de decisión en los múltiples campos. Mediante las superestructuras, es decir las estructuras administrativas y las infraestructuras o soportes físicos de la vida urbana, la ciudad ejerce su acción, asume sus funciones e impone su política al resto del espacio que domina. La ciudad aparece como un ensamblado de super y de infraestructuras dirigido por un juego de negociaciones o estructuras de acción constituidas, a su vez, por un sub-sistema de interdependencias que nacen de la coexistencia complementaria y contradictoria de los actores y de los grupos en su incesante negociación.⁽³¹⁾

La ciudad no es un producto del azar. Ella participa de un fenómeno más amplio y complejo, el de la urbanización, es decir, la creación de una porción de espacio en donde la intensidad de la presencia humana de localización y de relaciones alcanza un punto de intensidad superior al que lo rodea y en el cual el "continuum" aparece en los fenómenos dominantes de la contigüidad. Pero la urbanización, más allá de sus elementos generales comunes del modelo formal que la define y la explica, presenta características particulares en dos tipos de regiones: las regiones desarrolladas, y las regiones sub-desarrolladas. La urbanización de estas últimas regiones es llamada, por algunos autores, urbanización derivada, es decir, que forma parte de un sistema espacial derivado en relación con los sistemas espaciales centrales.⁽³²⁾ "Los espa-

(30) Ibidem, p. 310.

(31) JEAN REMY y EMILE NOLS, op. cit., pp. 995-996.

(32) MILTON SANTOS Y GEORGES COUTSINAS, "Analyse régionales, vers une nouvelle méthode d'approche", en *Revue Tiers Monde*, tomo XIII, No. 50, abril-junio de 1972, pp. 243-246 y MILTON SANTOS, "Dimension temporelle et systèmes spatiaux dans les pays du Tiers Monde", Ibidem, pp. 247-268.

cios derivados son más tributarios de una voluntad lejana, que de impulsos o arreglos locales. Por el hecho de ser derivados, estos espacios se organizan y se reorganizan en relación con intereses lejanos; su arreglo es función de las necesidades exógenas, y depende de parámetros importados"⁽³³⁾

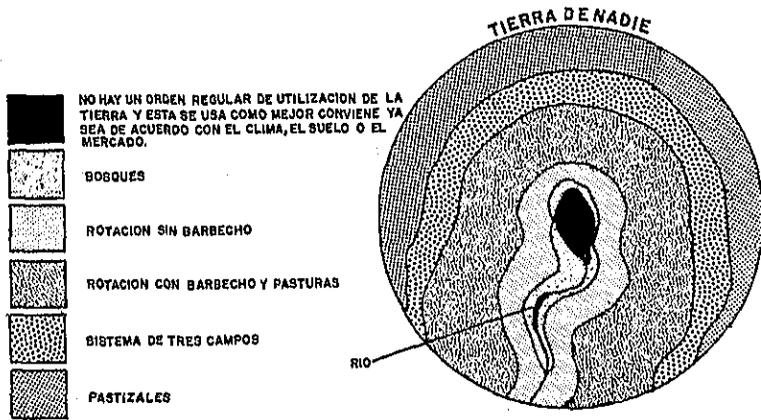
El planteamiento diacrónico de la organización del espacio en el Istmo de Panamá se enriquece considerablemente con esta aproximación teórica. Además, el impacto de las innovaciones, sobre todo en la tecnología del transporte y las comunicaciones en este espacio ístmico, explica convenientemente muchos de los fenómenos de su desorganización y muy especialmente el fenómeno del tipo de urbanización polarizante. El papel de la difusión masiva de innovaciones en espacios insuficientemente preparados para recibirlas e integrarlas armoniosamente al sistema funcional ha sido factor del desarrollo de la urbanización dependiente de los espacios derivados.⁽³⁴⁾ Pero esta aceptación de innovaciones es también uno de los aspectos más destacados de la creación de externalidades urbanas, es decir de las economías de urbanización, o de la capacidad de la ciudad de encaminar, combinar y crear información, afirmándose así su poder innovador. El campo de la innovación se fundamenta en la información. Esta concentración cuantitativa de información y la capacidad de utilizarla es el arma decisiva con que cuenta una ciudad para imponerse frente a otras ciudades concurrentes y dominar cierta porción de espacio que depende de la innovación para sobrevivir. La innovación también permite la supervivencia y el desarrollo de las actividades de sustento de

(33) MILTON SANTOS, "La spécificité de l'espace en pays sous-développés, quelques aspects significatifs" IEDES. doc. de trabajo No. 28, febrero de 1971. p. 3.

(34) CATHERINE PAIX, "Approche Théorique de l'urbanisation dans les pays sous-développés" en *Revue Tiers Monde*, tomo XIII, No. 50, abril junio de 1972, pp. 269-308.

TEORIA DE LA LOCALIZACION AGRICOLA

(EL ESTADO AISLADO DE VON THUNEN)



FORMA EN QUE LA LOCALIZACION DETERMINA LA UTILIZACION DE LA TIERRA

Fig. 18. Localización y distancias al mercado según von Thünen.

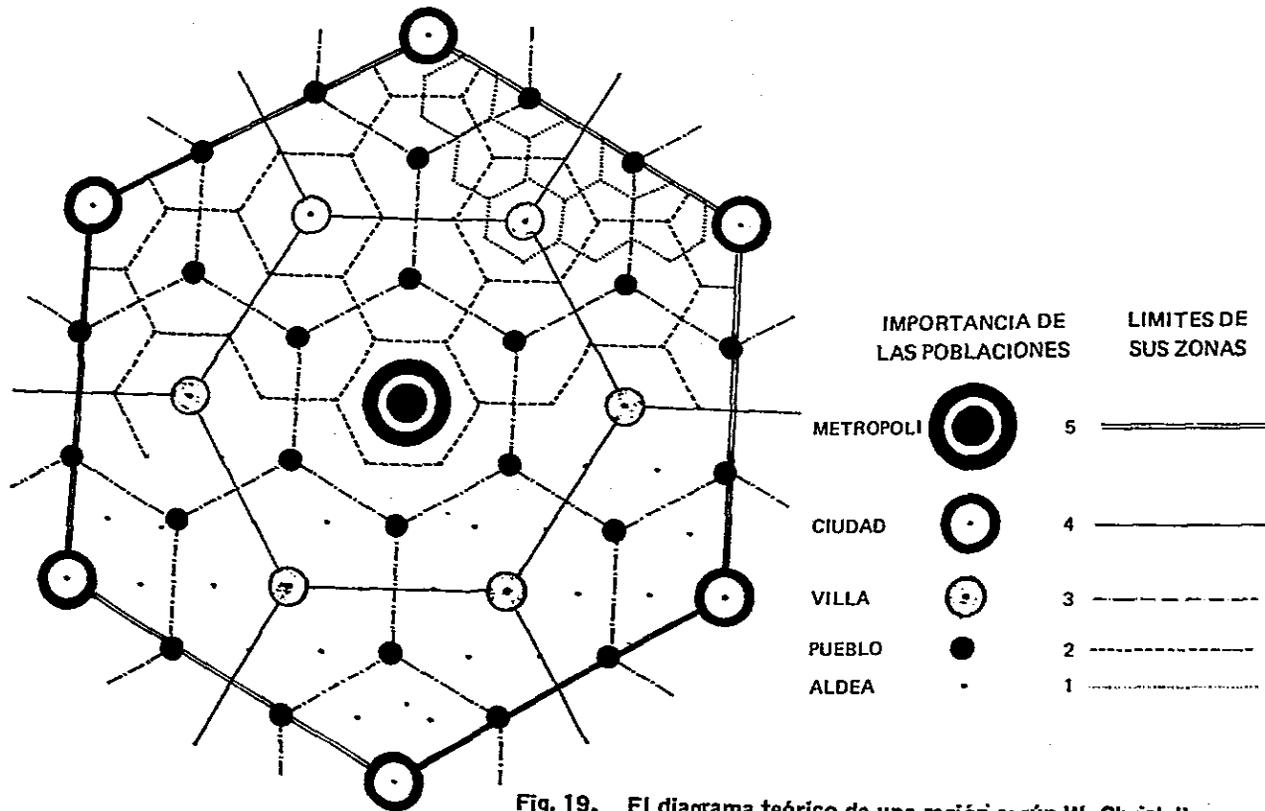


Fig. 19. El diagrama teórico de una región según W. Christaller.

las ciudades: las industriales con un vasto mercado o las de servicios deslocalizados con un gran radio de acción⁽³⁵⁾ De tal forma, a medida que una ciudad asciende en jerarquía, se desprende de los factores locales que la sustentan de manera que sólo estará ligada al medio local o regional por relaciones ecológicas de base. Este es el caso límite, de un gran espacio territorial en el cual aparecen algunas grandes ciudades concurrentes que afirman su fuerza y poder en el grado y tipo de su especialización. Pero comúnmente, la ciudad regional depende también, hasta cierto punto, de su *hinterland*, aunque la tendencia sea la de sustraerse a estas servidumbres locales. Las ciudades dependen cada vez más de su dinamismo y de las economías externas que puedan crearse. La organización óptima de un territorio, se ha afirmado,⁽³⁶⁾ es el resultado de la escala que permita a las economías urbanas producir la mayor ventaja, la cual depende a su vez de las condiciones en las cuales se establecen las relaciones entre las grandes aglomeraciones puesto que la mayor parte de su actividad es interurbana. Naturalmente que el crecimiento urbano no puede ser una función infinita de la rentabilidad urbana. Es posible, que a partir de cierto punto, las *deseconomías externas sean mayores que las economías externas* y un factor correctivo de tipo autorregulador trate de equilibrar el sistema. Pero en este modelo, ¿qué lugar tiene la construcción jerárquica piramidal a la manera de un Walter Christaller?, o ¿el peso de la distancia en la localización de actividades de von Thünen? Modelos que explicarían también ciertos aspectos de la organización del espacio en un país pequeño, poco desarrollado y atacado de hipertrofia urbana como es el caso de Panamá y, que además, presente un fenómeno de urbanización típicamente derivado. De tal for-

(35) PAUL CLAVAL, op. cit. pp. 122-126.

(36) Ibidem, pp. 124-125.

ma, en un espacio nacional pequeño hay que conciliar, en la red urbana, dos necesidades opuestas: la participación óptima del mismo en un espacio mayor, de magnitud mundial, mediante una "ciudad nacional" fortalecida por la intensidad de su especialización, y, al mismo tiempo, evitar que esta función indispensable sirva para producir una desorganización del espacio nacional. Aparece así la necesidad de un análisis regional que tenga como propósito esencial encontrar un punto óptimo de equilibrio del espacio fuertemente marcado por las relaciones de dependencia. Pero inmediatamente surge la duda: ¿podemos servirnos para el análisis regional en un espacio derivado de los mismos instrumentos de análisis que los utilizados en los espacios centrales? ¿A qué nivel epistemológico se produce la ruptura metodológica —si efectivamente tiene lugar— en la consideración del fenómeno en dos regiones planetarias tan diferentes? ¿Es suficiente para definir su diferencia partir del inventario de los desiguales niveles de vida y de poder de dominación, o, por el contrario, la diferencia se asienta en procesos y mecanismos más profundos, propios de un sistema económico o de una forma de organización social particular? En la continuación del análisis regional para la porción mayoritaria del planeta que vive en el subdesarrollo y la dependencia más intensos, tenemos que replantear tanto los métodos como las técnicas de investigación. No olvidemos que la ciencia regional es creación de las regiones desarrolladas para analizar un espacio organizado de una manera especial.

7. EL CONCEPTO DE REGION EN UN ESPACIO DERIVADO

Marx, como lo notó bien Myrdal, declaraba que "el país que posee la industria más desarrollada no hace más que revelar a la nación menos desarrollada la imagen de su propio fu-

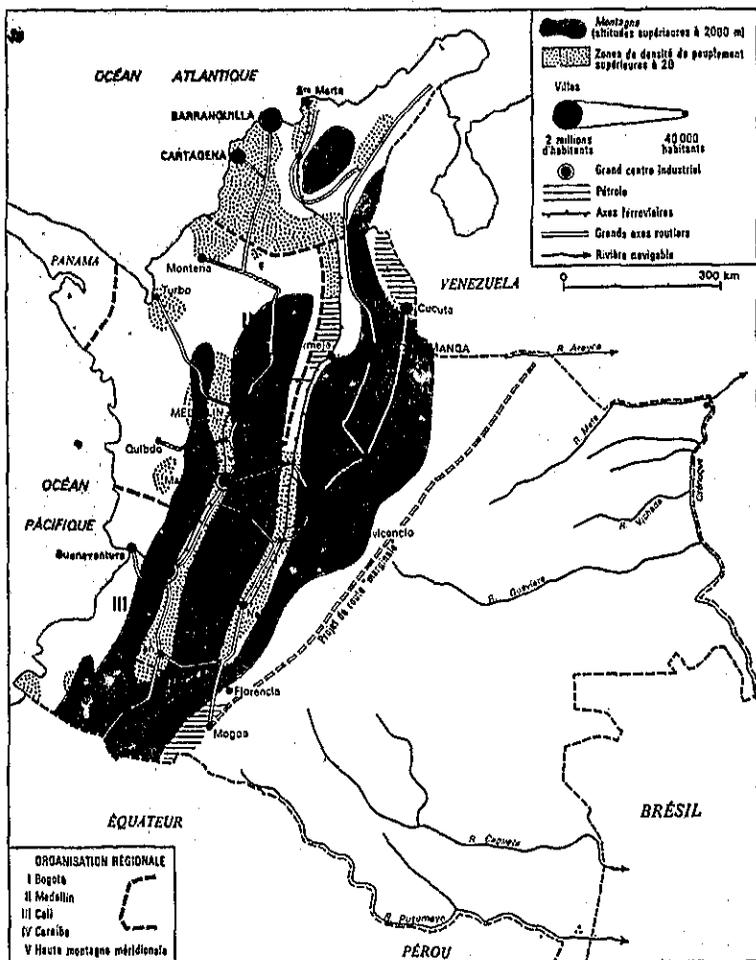


Fig. 20. Organización urbana de Colombia. Según Claude Collin Delavaud, L'Amérique Latine, op. cit.

turo⁽³⁷⁾. A partir de esta idea se construyó toda una ilusión unidimensional del desarrollo mediante la cual las diferencias que oponen a las naciones son simplemente de orden cuantitativo y no cualitativo y que el desarrollo era una virtualidad probabilística cuya solución era sólo asunto de tiempo. En otras palabras, todos los países se situaban, según esta teoría, en una escala única de crecimiento, pero a niveles diversos. Sería suficiente un esfuerzo suplementario a los países que se encontraban en los escalones inferiores para alcanzar y hasta superar a aquellos que llevaban la delantera. Sin embargo, los hechos de la historia económica, social y política del siglo XX se han encargado de disipar tan agradable ilusión. Después de haberse puesto en circulación, durante años, las nociones de sub-desarrollo y de Tercer Mundo se llega a la conclusión que ambas no pueden ser empleadas ni como instrumentos de análisis ni como conceptos evocadores de una realidad homogénea.⁽³⁸⁾ Al contrario, "la unidad profunda de gran parte de esos espacios proviene del hecho que se trata de economías de capitalismo periférico"⁽³⁹⁾ las cuales se oponen, fundamentalmente, a las economías dominantes del capitalismo central. Tesis que ha seducido a muchos estudiosos del desarrollo, a menudo apóstoles del pesimismo, pero que tiene elementos interesantes para el análisis regional, sobre todo en el énfasis que otorga al concepto del peso de lo cualitativo en el proceso mismo del desarrollo. Como resultado de esta proposición, la metodología del estudio regional tuvo que imaginar nuevos planteamientos y direcciones de investigación para aproximarse al fenómeno en los países periféricos, menos desarrollados. La importancia otorgada a la ciudad en los fenómenos de pola-

(37) G. MYRDAL, *Asian Drama*, cap. 14 sec. 2, Nueva York, 1968.

(38) MOISES IKONOCOFF, *Sous-développement, Tiers Monde, ou Capitalisme périphérique?* en *Revue Tiers Monde*, tomo XIII, No. 52, octubre-diciembre de 1972, pp. 691-696.

(39) *Ibidem*.

rización y de diferenciación regional llevó a la ejecución de estudios comparativos del fenómeno de urbanización en los países desarrollados y sub-desarrollados para poner en evidencia, según Milton Santos, la existencia de una diferencia fundamental del proceso en su fase actual.⁽⁴⁰⁾ Este es, por lo menos, un punto de partida. La región y los desequilibrios son el resultado de un proceso histórico, al mismo tiempo que un momento más del proceso. Por lo tanto, el estudio de la dinámica de la diferenciación regional aparece como un ejercicio esencial para la comprensión de las fuerzas y mecanismos que la organizan o la desequilibran. En este sentido, una teoría general de las formaciones económicas y sociales que tienen lugar en los espacios derivados se revela de especial utilidad. De la concentración de recursos en las zonas prioritarias y la homogenización de los modelos de consumo a la escala mundial "resulta el hecho que la difusión del progreso tecnológico en la periferia del mundo capitalista es extremadamente desigual y relativamente lenta".⁽⁴¹⁾ El obstáculo a la transparencia perfecta de la información, es decir de la innovación, sobre todo en el campo tecnológico, aparece como uno de los datos fundamentales de los desequilibrios regionales. Queda así reducido nuevamente el problema de la diferenciación regional al de la velocidad desigual de difusión, en un espacio geográfico, de innovaciones tecnológicas y socio-culturales. Y el espacio no resulta más, intelectualmente, que una construcción geométrica recorrida por flujos de intensidad y velocidad variables según su fuerza propia de origen y los obstáculos horizontales y verticales encontrados en su camino. ¡Otra vez más, el espacio real cede el lugar al espacio teórico!

(40) MILTON SANTOS, *Les villes du Tiers Monde*, París 1971, pp. 7-8.

(41) CELSO FURTADO "Sous-développement, dépendance: une hypothèse globale" en *Revue Tiers Monde*, tomo XIII, No. 52, octubre-diciembre de 1972, p. 702.

La tensión provocada por una "industrialización en los espacios periféricos orientada según el modelo que representa el funcionamiento actual de las economías centrales, o en otros términos orientada según los esquemas de consumo que existen en esas economías" y la lenta penetración del progreso tecnológico, crea una situación de diferenciación sectorial pero también regional. Tensión que en el fondo revela los obstáculos socio-económicos y también los socio-políticos que se oponen a la transparencia perfecta del espacio de difusión. Junto con el factor de diferenciación constituido por la tensión que se nota en la velocidad de difusión de diversos elementos nuevos y simultáneos en la economía y en la sociedad, aparece, en los espacios derivados, un elemento que se aproxima al concepto de economías externas. "Ciertas regiones de la periferia se benefician de la concentración geográfica, sobre su territorio, de industrias de lujo e inclusive de equipamiento, no sólo para su propio mercado nacional, pero aún para el de sus vecinos, mantenidos en la función de reserva de mano de obra".⁽⁴²⁾ Anotación que vale, con la conveniente sustitución del término "industrias de lujo" y de "equipamiento" por el de "servicios", para el Istmo de Panamá. Validez que tiene dos facetas, la una externa, pero también la otra interna. Frente a sus vecinos de la América Latina, Panamá funciona como un centro de prestación y venta de servicios: de paso transístmico, comerciales y bancarios; pero frente al resto del territorio nacional, la región metropolitana que rodea al Canal de Panamá, con la mitad de la población del país y tres cuartos de la riqueza nacional, cumple una función semejante con, además, un efecto polarizador sensible. Las regiones rurales más pobladas y pobres del interior son verdaderas reservas de mano de obra más que un mercado apreciable, que mediante un flujo migratorio intenso, alimentan constantemente los centros urbanos. Es-

(42) MOISES IKONICOFF, *op. cit.*, p. 693.

estructura que funciona, con pocas interrupciones, desde hace un poco más de un siglo y que se ha convertido en elemento clave de la organización del espacio nacional. Pero esta situación tiene que ser matizada con la consideración de la creación de ciertas empresas más autónomas, que escapan, en gran medida, a la función polarizante de la región metropolitana y que han vigorizado ciertos polos menores en las regiones de Chiriquí y Bocas del Toro.

Los efectos de localización industrial y en particular aquellos que se refieren a la polarización y toda su infraestructura de acogida para las empresas, se desvanece, en gran parte, frente a las exigencias de uno de los instrumentos del capitalismo a la escala global, cuyo crecimiento afecta, de una manera cada vez más sensible, la organización del espacio sobre la superficie terrestre y en particular aquella cubierta por los espacios derivados. "La teoría clásica de las localizaciones industriales —se ha afirmado recientemente— no es suficiente para explicar la geografía de los establecimientos que dependen de empresas internacionales",⁽⁴³⁾ En efecto, las empresas transnacionales se revelan cada vez más independientes de los principales factores de producción que son indispensables para el establecimiento de empresas más pequeñas, de dimensiones económicas más modestas.

La presencia de condiciones ecológicas, de infraestructuras físicas e institucionales de acogida, de mano de obra o de mercados no es, en todos los casos, un requisito fundamental para el establecimiento de empresas multinacionales. En los casos extremos, estas empresas remodelan el espacio económico de una región para adaptarlo a sus necesidades planteadas desde una óptica de estrategia económica y comercial a escala mundial. A veces, "por sus funciones creadoras, la gran empresa es, directamente o por efecto inducido, el ele-

(43) XAVIER BROWAEYS, "Introduction a l'étude des firmes multinationales", en *Annales de Géographie*, No. 456, marzo-abril de 1974, p. 168.

mento mayor de la organización del espacio "(44). Cuando se trata de empresas multinacionales, esta afirmación cobra una importancia ampliada puesto que cada uno de sus establecimientos y filiales goza de un efecto de valorización superior por el hecho de formar parte de un conjunto más vasto, con mayores capacidades económicas y también alternativas, es decir, de mayor flexibilidad. Esto trae como consecuencia una mayor insensibilidad ante las necesidades locales y las políticas locales de organización espacial, pero también tiene la ventaja de ignorar los efectos de polarización excesiva o insuficiente y crear, más fácilmente, nuevas polarizaciones equilibrantes en un espacio nacional. En este sentido, el efecto de la inconveniente capacidad de decisión de las instancias nacionales para la organización del espacio, puede ser compensado por la fuerza organizativa de entidades multinacionales que se implantan en regiones en las cuales el espacio se encuentra poco e insuficientemente estructurado.

Las frecuentes actitudes pasionales frente al sujeto de estudio no ayudan a resolver ninguno de los problemas de la organización del espacio, y el surgimiento de mitos en el campo de las posibilidades de acción de diversos tipos de instrumentos de explotación de recursos, obstaculiza grandemente los esfuerzos de clarificación conceptual y de acción operativa. A pesar de una opinión ampliamente extendida, se ha logrado establecer que en amplias regiones de América Latina y en particular en Méjico⁽⁴⁵⁾, la introducción de la economía moderna y la localización de ciudades-factorías que sólo miran hacia el exterior no destruye enteramente las organizaciones polarizantes anteriores y las redes de comunicaciones que las servían. De la misma manera, hay que reconocer (aparte de los elementos sociales

(44) *Ibidem*, p. 169.

(45) CLAUDE BATAILLON, *Les Régions Géographiques au Mexique*, París, 1968 p. 192-193.

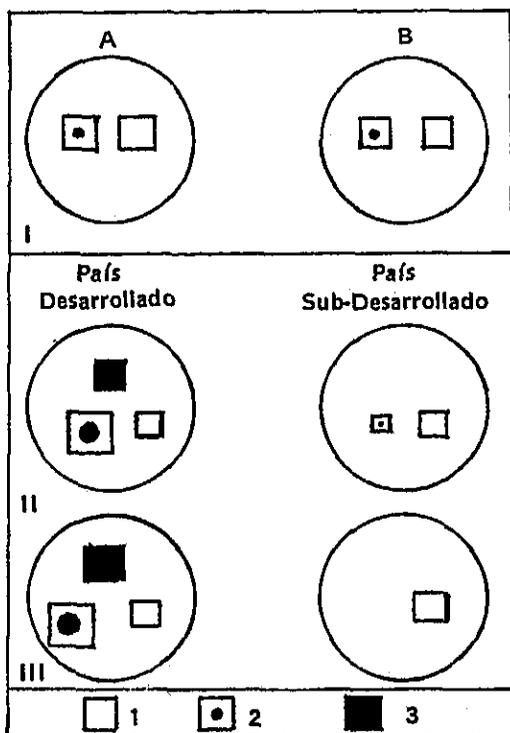


Fig. No. 21 El equilibrio interterritorial

1. Producción primaria 2. Industria 3. Servicios

- I. Los países A y B están dotados de los mismos factores de producción.
- II. El país A se dota de una producción 3. Su economía es más compleja. Las economías externas hacen crecer 2.
- III. La conquista del mercado B provoca economías de escala y el crecimiento en A. B, Sub-desarrollado, se especializa en las producciones primarias; ciertos factores de producción son atraídos por A.

Según Paul Claval, "L'Analyse Régionale", art. cit., p. 113, fig.5.

negativos), que uno de los resultados de las actividades de las empresas multinacionales en la región de Chiriquí, puede advertirse en el fortalecimiento de la organización autónoma de ese espacio regional. Sin embargo, la naturaleza y flexibilidad misma de estas empresas multinacionales terminan por ser un peligro considerable para el Estado receptor en momentos de crisis coyunturales y frente a situaciones específicas. En el balance, siempre hay que interrogarse hasta qué punto un efecto compensa o anula el otro.

El análisis de la organización de los espacios derivados no puede ignorar las estructuras territoriales y de población que funcionan de manera más o menos paralela y que caracterizan a tales regiones. Los espacios vacíos y las poblaciones marginales ocupan porciones y forman grupos considerables de las entidades nacionales en la América Latina y en particular en Panamá. La mitad del territorio del Istmo y una parte semejante de su población se encuentran en esta situación. Los territorios vacíos exigen el establecimiento de frentes pioneros para la colonización de tierras nuevas y las poblaciones marginales aspiran a una participación más intensa y compleja en el sistema nacional. Para el reordenamiento del espacio, la existencia de vastas regiones en donde se pueden desarrollar políticas de explotación de tierras nuevas es una ventaja innegable. Estos espacios se prestan mejor para el modelamiento según planes establecidos de antemano: las posibilidades de remodelamiento físico con la creación de infraestructuras es evidente, y también no dejan de tener importancia las nuevas posibilidades de organización del poblamiento y de las economías regionales. Pero, entre los casos extremos de las regiones y poblaciones más desarrolladas y los espacios vacíos, se sitúa toda una gama de estructuras intermedias que no se puede despreciar. Se trata de regiones deprimidas o insuficientemente estructuradas, con un poblamiento incipiente o cualitativamente en regresión, tan

notorias en vastas regiones de la América Latina y presentes, naturalmente, también en Panamá (gran parte del interior rural en las provincias centrales). Todo ello plantea la necesidad de realizar un esfuerzo para imaginar nuevos métodos de aproximación conceptual y de acción técnica que tomen en cuenta la realidad matizada de los espacios derivados.

8. CONCLUSION

El análisis regional en un espacio derivado y en particular en el Istmo de Panamá no puede resolverse en el simple establecimiento de monótonos inventarios de hechos económicos y sociales, por más exhaustivos que sean, en el marco geográfico de una región natural o de un espacio administrativo. Es indispensable superar una actitud metodológica tan elemental y tomar dos direcciones: una, en la profundización teórica de la organización del espacio derivado, y, otra, en la utilización de técnicas adecuadas de análisis de ese espacio. Por una parte, hemos intentado inspirarnos en el concepto de la estructuración desigual del espacio según su transparencia en la difusión de la innovación y en el concepto de la intensidad y forma de la polarización urbana, para definir los mecanismos que conforman los conjuntos funcionales susceptibles de servir de base a una regionalización adecuada a los fines de la reorganización óptima del espacio nacional. Por otra parte, hay que insistir en la necesidad de desarrollar técnicas de estudio que permitan establecer la velocidad espacial y temporal de la difusión de innovaciones y del radio de influencia urbana al mismo tiempo que la desigualdad geográfica de la riqueza y los movimientos significativos de población. En este sentido, el empleo tradicional del análisis estadístico y cartográfico será indispensable. Este trabajo no pretende ser más que lo expresado en la introducción, es decir, un intento de reflexión metodológica y técnica sobre la organización del espacio del Istmo de Panamá considerado

como un espacio derivado. La profundización de tal intento teórico y la ejecución de estudios técnicos al nivel de la realidad objetiva son las *perspectivas más necesarias* para adelantar el análisis regional en ese territorio. Pero la consideración de los efectos de localización y de polarización no son suficientes. Otros campos de investigación se abren cuando tratamos de estudiar los efectos de las políticas nacionales de otros Estados sobre el territorio de un tercer Estado (como es el caso de los Estados Unidos en Panamá) y también cuando planteamos la acción de empresas transnacionales cuyo poder y flexibilidad tienen una incidencia a veces determinante en la organización de los espacios centrales y, con mayor razón, en los espacios periféricos o derivados.

BIBLIOGRAFIA

a— Teoría y técnicas de análisis espacial.

Abercrombie, Patrick, **Town and country planning**, Oxford University Press, Londres 1959.

Alonso, W., **Location and Land Use. Toward a General Theory of Land Rent**, Harvard University Press, 1964.

Beaujeau-Garnier, Jacqueline, **La géographie: méthodes et Perspectives**, Masson, París, 1971.

Berry, Brian J.L. y Horton, Frank E. **Geographic perspectives on urban system**. Prentice Hall, 1968,

Berry, Brian J. L. y Marble D.F., (editores) **Spatial analysis**, Englewood Cliffs (N.J.) Prentice-Hall, 1968.

Bertin, Jacques, **Sémiologie graphique**, Mouton, Gauthier-Villars, Paris-La Haya 1963 y 1973.

Bershers, J. M., **Computer Methods in the Analysis of Large-Scale Social Systems**, The M.I.T., Press, Cambridge (Mass.) 1968.

Bettelheim, Ch., **Théorie et pratique de la Planification**, P.U.F., París 1951.

Bieber, A., **Modèles mathématiques et développement urbain**, The Institute of transportation and Traffic Engineering, University of California at Berkeley, 1965.

Board, Ch.; Chorley, R.J.; Hagget, P.; Soddart, Dr.R., **Progress in Geography**. Arnold, Londres, 1970.

Boudeville, Jacques R., **L'espace et les pôles de croissance.**
P.U.F., París, 1968. VII-216 p.

Boudeville, Jacques R., **Les programmes économiques.** "Coll.
Que sais-je?" No. 1073, P.U.F., París 1963,

Brown, Lawrence, **Diffusion Process and Location,** Regional
Science Research Institute, 1968.

Bunge, Williams, **Theoretical Geography.** Lund studies in Geo-
graphy Series C, General and Mathematical Geography
I. Lund. Gleerup, 1962,

C.E.R.A.U., **La représentation du développement spatial
urbain,** 2 tomos, París, 1967.

Chorley, R.J., y Haggett P. (editores) **Models in Geograhly,**
Londres. Methuen, 1967,

Claval, Paul, **Régions, nations, grands espaces,** París, 1968.

Delmas, Claude, **L'aménagement du territoire,** P.U.F., París
1962.

Dickinson, R. E. **City and Region, A geographical Interpreta-
tion,** Routledge and Kegan Paul Ltd., Londres 1964.

Dollfus, O., **L'analyse géographique,** P.U.F., Coll. "Que sais-
je?" París 1971.

Duncan, O. T., **Metropolis and region,** the John Hopkins
Press, Baltimore, 1960.

Forrester, J. W., **Urban Dynamic,** The M.I.T. Press, Cambrid-
ge (Mass) 1969,

- Freemann, T.W., *Geography and planning*, Hutchinson University Library, Londres 1958.
- George, Pierre, *La Ville*, P.U.F., París 1952.
- George, P.; Guglielmo, R.; Kayser, B. y Lacoste Y., *La géographie active*. P.U.F., París 1965.
- Gottman, Jean, *Megalopolis, The urbanized Northeastern Seaboard of the United States*, the M.I.T. Press, 1961, Cambridge (Mass),
- Gottman, J.; Sestini, A.; Tulippe, O.; Willats, E. C.; y Vila A., *L'aménagement de l'espace, planification régionale et géographie*, A. Colin, París 1952.
- Hagestrand, Torsten, *Innovation Diffusion as a Spacial Process*, The University of Chicago Press, 1967.
- Haggett. Peter, *Locational Analysis in Human Geography*, Arnold, Londres 1970.
- Isard, Walter, *Methods of regional analysis. An introduction to regional science*. New York, the Technology Press of M.I.T. at John Wiley, 1969,
- Isard, Walter y Cumberland, John H. (editores) *Planification économique régionale*. París, O.C.D.E., 1961,
- Johnson, E.A.J., *The organization of space in developing countries*, Harvard University Press, Cambridge (Mass) 1970,
- Kilbridge, M.; O'Block, R.; y Teplitz P., *The Role of Models in Urban Planning*, Harvard Business School, Urban Analysis Project, 1968.

- Labasse, J., **Les capitaux et la régions.** A Colin, París 1955.
- Labasse, Jean, **L'organisation de l'espace, éléments de géographie volontaire,** Hermann, París 1966,
- Latière G., **Analyse de systèmes et techniques décisionnelles,** Dunod, París, 1971.
- Losch, August, **The economics of location,** Yale University Press, New Haven 1954.
- Lowry, I.S., **Seven Models of Urban Development. A Structural Comparison.** The Rand Corporation, Santa Mónica (Calif). 1967.
- Marchal, André. **L'intégration territoriale.** Coll. "Que sais-je?" No. 1202, P.U.F., París 1965,
- McLoughlin, J. Brian. **Urban and regional planning. A Systems approach.** Faber, Londres, 1969,
- Meier, R.L., **A communication theory of urban growth.** The M.I.T. Press, Cambridge (Mass.), 1962,
- Needleman, L., (editor) **Regional analysis,** Penguin Books, Harmondsworth (Middlesex) 1968, 398 p.
- Perloff, H. S.; Dunn, E.S.; Lampard, E.E. y Muth, R. F., **Regions, resources and economic growth,** the Johns Hopkins Press. Baltimore, 1960, 716 p.
- Perroux, Francois, **L'économie du XXè siècle;** P.U.F., París, 1961,

Philipponneau, M., Géographie et action, A. Colin, París, 1960.

Ponsard, Claude, Un modèle topologique d'equilibre économique interrégional, Dunod, París, 1969,

Rémy, Jean, La Ville, phénomène économique, Les Editions Vie ouvrière, Bruselles, 1966,

Richardson, H.W., Regional economics, Weidenfeld and Nicolson, Londres, 1969, XII-457 p.

Ruyer, R., La Cybernétique et l'origine de l'information, Flammarion, Coll, Sciences de la Nature, París, 1954.

Stamp, Dudley, Applied Geography, Penguin Books, Londres 1960.

b- Teorías "sociológicas" y económicas para los espacios derivados.

Amin, Samir, L'Accumulation à l'échelle mondiale, critique de la théorie du sousdéveloppement, Anthropos, París, 1971.

Amin, Samir, Le Développement inégal, essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique, Les éditions de minuit, París 1973.

Austruy, Jacques, Le Scandale du développement, Ed. M. Rivière, París 1972.

Bairoch, Paul, Le Tiers Monde dans l'impasse, Gallimard, París, 1971.

- Barán, Paul y Sweezy, Paul, *Le Capitalisme monopolistique*, François Maspéro, París 1968.
- Cardoso, Fernando H. y Faletto, Enzo, *Dependencia y Desarrollo en América Latina, Siglo Veintiuno*, Méjico 1972.
- Emmanuel, Arrighi, *L'échange inégal*, François Maspéro, París, 1969.
- Frank, André Gunder, *Le Développement du sousdéveloppement en Amérique Latine*, François Maspéro, París 1970.
- Furtado, Celso, *Development and Stagnation in Latin America, A Structural Approach*, Yale 1965.
- Furtado, Celso, *L'Amérique Latine*, Sirey, París 1970.
- Furtado, Celso, *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*, Ed. Univ. Santiago 1971.
- Furtado, Celso, *Les Etats Unis et le sousdéveloppement de l'Amérique Latine*, París 1970.
- Lambert, Denis C., y Martin, J.M., *L'Amérique Latine, Economies et Sociétés*, A. Colin, París, 1971.
- Laulan, Yves, *Les Tiers Monde et la crise de l'environnement*, P.U.F., París 1974.
- Mende, Tibor, *De l'aide à la recolonisation, les leçons d'un échec*, Editions du Seuil, París 1972.
- Myrdal, Gunnar, *The Challenge of world poverty*, Pantheon Books, Nueva York, 1970.

Prebisch, Raúl, *The economic development of Latin America and its principal problems*, Lake Success, 1950.

Santos, Milton, *Le métier de géographe en pays sous-développé, un essai méthodologique*, Ed. Ophrys. París. 1971.

Santos, Milton, *Les villes du Tiers Monde*, Ed. M-Th. Génin, París, 1971.

Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*.

III

LAS REGIONES ACTIVAS DE PANAMA

1. INTRODUCCION.

Se han reconocido, de costumbre, en el Istmo de Panamá, diversas áreas de su territorio que presentan una neta originalidad regional. La división tradicional entre regiones altas o de montañas, bajas o de la costa y la región de las rutas *transístmicas* ha servido de base a unidades descriptivas que si bien es cierto daban cuenta de ciertas realidades climáticas y de relieve en los trópicos, ignoraban hechos esenciales de la ocupación humana y de la explotación de los recursos. Junto a éstas regiones, cuya definición se inspira sobre todo en criterios del paisaje natural, nos parece más conveniente describir, más allá de la diversidad local y aprovechando para su delimitación (y la definición de sus características fundamentales con base a datos estadísticos) las fronteras administrativas provinciales, cinco regiones activas: el Darién, Bocas del Toro, la Región de Chiriquí, la Región Central y la Región Metropolitana con su enclave anómalo, la Zona del Canal de Panamá*.

(*) La realidad jurisdiccional de la Zona del Canal de Panamá cesó el 10. de Octubre de 1979 cuando se integró plenamente al resto de la República.

¿Por qué llamarlas regiones activas? ¿Cómo podemos incluir en el mismo grupo a casos extremos como los del Darién y de la Región Metropolitana? Precisamente, todas las regiones mencionadas se encuentran, sin duda alguna, estructuradas muy desigualmente, según los modos y la intensidad de la organización de su espacio interno y la especificidad de sus economías y de su poblamiento regional. Esta graduación en su actividad, tanto en el vigor de sus estructuras funcionales como en la virtualidad del desarrollo de la polarización de sus centros nodales, es un criterio que ofrece, más allá de la dicotomía regional mayor, Región Metropolitana-Resto del territorio nacional, elementos de interés para la distinción y descripción de realidades regionales diferenciadas. Entre ellas, comencemos por la más vieja región histórica, abandonada en nuestros días y que demuestra el más débil grado en la definición de región activa: El Darién.

2. EL DARIEN.

Durante toda la época colonial, el Este del Istmo de Panamá fue organizado como una vasta gobernación militar, el Darién, que se conformó así en una verdadera región histórica, de difícil acceso.

Se trata de una región doble, con dos vertientes muy desiguales: una, muy estrecha, la del Océano Atlántico, y otra, mucho más amplia, la del Océano Pacífico, separadas por una cordillera del sistema andino de 300 kilómetros por una altitud de 800 a 1,500 metros. En la vertiente del Pacífico encontramos una amplia depresión central plana, ocupada por las cuencas fluviales de dos grandes ríos tropicales, los mayores del país, el Tuira y el Chucunaque, que desaguan en el golfo de San Miguel, primer lugar en donde Balboa llegó, en el siglo XVI, al Mar del Sur. Esta depresión central, delimita-

da por dos arcos montañosos al norte y al sur, cubierta por una pluviselva tropical de tipo amazónico, ocupa el 22^o/o del territorio nacional aunque sólo contenga el 1.6^o/o de la población de Panamá.

El espacio de esta amazonía panameña se organiza mediante la red fluvial, único medio de comunicación viable hasta la construcción, reciente, de una red de pequeñas pistas de aterrizaje para avionetas, que ponen en contacto los puntos de habitat concentrado, situados en las márgenes de los ríos en donde residen los tres grupos humanos que se disputan su territorio. El grupo de amerindios, formado casi en su totalidad por indígenas de lengua chocoe originarios del Atrato colombiano y que viven bajo régimen tribal, totaliza el 41^o/o de los 22 mil habitantes censados en 1970. Una población de negros y mulatos de origen colonial, el llamado darienita, suma el 52^o/o de la población y el 7^o/o restante, está compuesto por campesinos inmigrantes de las distantes provincias centrales.

El Darién es, sin ninguna duda, una región esencialmente rural, con la más alta proporción, en el país, de la población activa dedicada a actividades agrícolas que alcanza 82^o/o y la más baja tasa de urbanización de sólo 8^o/o. Región casi virgen puesto que a pesar de que el 28^o/o de sus tierras puedan ser consideradas como superficie agrícola útil por la capacidad agrológica de sus suelos, sólo 1.6^o/o de su territorio se encuentra realmente bajo explotación. Y, sobre todo, bajo explotación muy extensiva. Los rendimientos por hectárea de arroz y maíz se cuentan entre los más bajos del país, con cerca de 16 qq. y 20 qq. respectivamente, siendo la densidad ganadera de sólo 0.8 reses por hectárea de pastos. El cultivo del plátano en la vega aluvial, la pesca y la caza además del trabajo en la extracción de maderas para la construcción, completan el abanico de actividades de la pobla-

ción. El agricultor del Darién es, de lejos, el de menor productividad en el país. De tal forma, el ingreso per cápita del Darién, de 145 balboas en 1970, resulta el más reducido de la República de Panamá.

El Darién es una región con ciertas posibilidades hidro-eléctricas, mineras y agrícolas inexploradas por los defectos de las comunicaciones. El "tapón del Darién", como se ha dado en llamar al último tramo que falta para unir por carretera a las dos Américas, está a punto de ser resuelto avanzando desde hace un año la costosa carretera por 300 kilómetros de selva e inmensos pantanos hasta la frontera con Colombia. Se estima que dentro de dos años, cuando el primer automóvil pueda llegar fácilmente al corazón del Darién, se abrirá una nueva etapa para el desarrollo y la integración física de la provincia al resto del país. Sin embargo la región ya ha comenzado a cambiar con la llegada, desde hace unos quince años, de pioneros de las provincias centrales para abrir el más vigoroso frente de colonización rural actual. Estos campesinos llevan, entre sus bagajes, sus técnicas de cultivo y de cría de la región de sabana y están iniciando una lenta transformación de la selva del Darién en un espacio de sabanas antropógenas, dedicadas a la cría ganadera extensiva.

Durante los últimos diez años, a pesar de la inmigración de campesinos de las provincias centrales y de colombianos del Chocó, la población de la provincia del Darién aumenta poco pasando de 22.685 habitantes en 1970 a sólo 26.497 en 1980, gracias a una tasa de crecimiento anual (1.56%) muy inferior al promedio nacional (2.5%). No obstante, se registra un cierto mejoramiento de las condiciones sociales de salud y educación y también de las técnicas agrarias de manera que la productividad se ha elevado, en el año agrícola de 1978-1979, a 26 qq. de arroz y a 17 qq. de maíz por hectárea respectivamente. El Darién, con sólo 1.5 habitantes por Km²

continúa siendo el mayor vacío demográfico y la más amplia reserva territorial de la República.

Este es, a grandes rasgos, el Darién meridional, muy diferente del Darién septentrional, es decir, la estrecha vertiente Caribe del arco montañoso del Norte y el Archipiélago de Las Mulatas o San Blas que se desarrolla, durante 200 kilómetros, desde las cercanías del histórico sitio de Nombre de Dios hasta el Golfo de Urabá en Colombia. Se trata de un archipiélago de formaciones de coral con centenares de islas minúsculas y chatas no mayores de cinco hectáreas, que sobresalen apenas unas decenas de centímetros sobre las aguas del Caribe, cubiertas por plantaciones de cocoteros. Casi toda la población, 28 mil habitantes, es de indios cunas que viven aún, en su mayor parte, bajo régimen tribal en un habitat concentrado sobre las islas. Los cunas se especializan en la producción de copra para aceites, en la caza de tortugas y la pesca litoral y realizan un activo comercio, en el cual no se excluye a menudo el contrabando, con la costa colombiana hasta Cartagena. Además, muchos hombres se han especializado en la prestación de servicios personales en Panamá, Colón y la Zona del Canal de Panamá y como marinos de buques mercantes. Hasta una época reciente se llegó a un estado de equilibrio que está dislocándose rápidamente bajo el efecto de la introducción de innovaciones en el campo de la medicina que ha hecho aumentar la tasa de crecimiento natural. En las islas sobrepobladas de los cunas, las estructuras comunitarias tradicionales están siendo quebradas y con la pronta introducción del turismo en gran escala prevista en los próximos años, las economías tradicionales también sufrirán un golpe del que posiblemente resulten cambios fundamentales en la región.

La dinámica demográfica de la región es moderada pasando, la Comarca de San Blas, de 24.681 habitantes en 1970 a 28.567 en 1980, en su inmensa mayoría de lengua cuna. Aún así, las densidades son relativamente modestas con

8.9 habitantes por Km², aunque la mayoría de la población se encuentre concentrada en pequeñas islas y gane la tierra firme cotidianamente para dedicarse a la caza y la agricultura de cocoteros (arboricultura) y de subsistencia (maíz). Recientemente se han mejorado mucho las condiciones sociales en las principales islas mediante la instalación de acueductos, luz eléctrica y dispensarios de salud.

Pero al otro extremo del país, y bañada también por las aguas del Caribe, se presenta otra región periférica y selvática, en donde la introducción de innovaciones en el campo de la economía agrícola desde hace ya casi un siglo ha transformado el paisaje geográfico y creado otros problemas de ocupación humana y de organización del espacio nacional.

3. BOCAS DEL TORO.

Amplia provincia de casi 9 mil kilómetros cuadrados entre la cordillera central y la laguna de Chiriquí, ocupada en 1980 por 53 mil habitantes concentrados, en su mayor parte, en algunas islas de la laguna y en una estrecha faja de tierras aluviales de 30 kilómetros de longitud por 20 de ancho entre Almirante y la frontera con Costa Rica. Es en esta área en donde se encuentran la mayor parte de los 1.500 kilómetros cuadrados de superficie agrícola útil de la provincia y en particular las 15 mil hectáreas de aluviones reciente dedicados, casi por entero, al cultivo del banano. El resto del territorio, tapizado por suelos rojos arcillosos o de montaña y cubierto por un bosque tropical húmedo, está poblado por indígenas guaymíes que suman el 31% del total provincial y que se dedican a una agricultura tradicional de pobres rendimientos.

Entre 1970 y 1980, Bocas del Toro se ha revelado la región con mayor dinamismo demográfico fuera de la región metropolitana, a causa, en gran parte, de la inmigración de

chiricanos. Así, su población pasa de 43.531 habitantes a 53.579 entre las dos fechas, gracias a una tasa de crecimiento anual (2.10%) muy cercana al promedio nacional. Las densidades alcanzan ya la cifra de 6 habitantes por Km². A pesar de ello, la agricultura tradicional demuestra su renuencia al cambio, hecho revelado por unos rendimientos muy modestos, de sólo 26 qq. de arroz y 17 qq. de maíz por hectárea durante el año agrícola de 1978-1979.

Bocas del Toro es, desde hace ya casi un siglo, sinónimo de banano. Las mayores plantaciones de la United Fruit Co., se encuentran en la región y continúan, más allá de la frontera con Costa Rica, hasta las vecindades de Puerto Limón. La monoproducción bananera domina enteramente las actividades regionales: en 1970 el 76% de la población activa se dedicaba a actividades agrícolas y el 64% de la población ocupada se encontraba empleada en las zonas bananeras. Las grandes plantaciones de bananos ocupaban, en 1970, 14.500 hectáreas de ricas tierras aluviales, irrigadas artificialmente y altamente tecnificadas en las vegas de los ríos Changuinola y Sixaola. El mundo del banano es, en Bocas del Toro, un mundo cerrado, con sus pueblos dormitorio, como Guabito y Changuinola, sus ferrocarriles privados, su puerto de alto calado (Almirante) que exporta al año cerca de 25 millones de dólares en bananos para el mercado de los Estados Unidos. La presencia de esta agricultura de gran plantación comercial, altamente tecnificada, ha permitido que los rendimientos por agricultor sean, en Bocas del Toro, los más elevados del país y que su ingreso per cápita, de 402 balboas en 1970, fuese el más alto de Panamá fuera de la región metropolitana.

Pero la monoproducción bananera es un arma de doble filo. Bocas del Toro ha sido siempre dependiente de esta única actividad. Todo golpe de la coyuntura internacional, de adversidades naturales como plagas y huracanes hace caer

sobre la región la depresión y el desempleo y rápidamente la emigración masiva de parte de su población. No se han creado así estructuras regionales más diversificadas y armoniosas, integradas realmente al resto del país. No existe comunicación por tierra con Bocas del Toro y la comunicación aérea y marítima es apenas incipiente. Sin embargo, se proyecta realizar un viejo sueño de construcción de una costosa y difícil carretera de 100 kilómetros de longitud que la comunique con Chiriquí, más allá de la alta cordillera central, en la vertientes del Pacífico en donde se extiende una de las regiones más vigorosas y originales de Panamá.

4. LA REGION DE CHIRIQUI.

Ocupa esta amplia región, el extremo occidental del país, en la vertiente del Pacífico que limita con Costa Rica. Se tra-

tud por 50 kilómetros de profundidad entre la línea de costa y las alturas de la cordillera central, en la cual se suceden amplias llanuras de aluviones recientes, un piedemonte de terrazas de aluviones antiguos al Oeste y de suelos de arcillas.

la más alta proporción de la superficie agrícola útil que ocupa 28^o/o del territorio provincial contra 21^o/o de promedio en el país.

La vegetación climax es la de bosques tropicales húmedos en las tierras bajas del sur, con una pluviosidad comprendida entre 2.000 y 3.500 mm. de promedio, salvo en los alrededores de David en donde una menor pluviosidad natural crea una zona de sabanas y de bosques tropicales secos. Sin embargo, la sabana antropógena y la vegetación secundaria pionera vinculada con la ganadería extensiva y los cultivos de bananos se han extendido sobre gran parte de las tierras antiguamente cubiertas por los bosques tropicales húmedos. En los pisos altitudinales superiores a los 1.000 metros, en las llamadas tierras altas, encontramos bosques sub-tropicales húmedos, gracias a una pluviosidad abundante, comprendida entre 3.500 y 5.000 mm. al año de promedio. Chiriquí ha sido, tradicionalmente, una tierra de atracción en donde se han abierto, en los últimos cien años, vigorosos frentes de colonización rural y el poblamiento se ha intensificado hasta alcanzar 236 mil habitantes en 1970 y densidades de 27 habitantes por kilómetro cuadrado, las más altas del Istmo de Panamá después de las de la región metropolitana.

Sin embargo, el vigor demográfico de Chiriquí ha ido declinando lentamente aunque su población aumente. Así, los chiricanos pasan de 236.153 en 1970 a 287.801 en 1980, gracias a una tasa de crecimiento anual (2.0^o/o) inferior al promedio nacional; pero la provincia aún conserva, con 33 habitantes por Km² en 1980, las más altas densidades rurales de las regiones panameñas.

El alejamiento relativo de la ciudad de Panamá situada a 400 kilómetros al Este también ha facilitado el estableci-

mento de una estructura regional y de organización del espacio más autónoma, centrada alrededor de la pequeña ciudad de David, de unos 50 mil habitantes en 1980, que sirve como centro político-administrativo, comercial, industrial y de intercambios con el resto del país y con la América Central. Otras tres ciudades "relevo", de unos 5 a 15 mil habitantes cada una, Boquete, Concepción y Puerto Armuelles, completan, en un nivel jerárquico inferior, la armadura urbana esencial de la región que exhibe, con un 32%, el segundo lugar según el porcentaje de población urbana después de la región metropolitana.

David, capital provincial y centro polarizante regional, con un pequeño aeropuerto internacional, un puerto de pesca, situado siete kilómetros al sur, una industria de transformación de alimentos y fabricación de bebidas principalmente que emplea la mayor parte de las 1.400 personas activas en la industria en la provincia, sugiere al visitante, la idea de una próspera ciudad de la América Central. Su situación en el centro de la llanura chiricana, en un eje de comunicaciones con la región central y la meseta de Costa Rica situada a 6 horas por carretera pavimentada de San José, ha favorecido el surgimiento de un comercio activo de ventas de bienes y servicios especializados. David, la tercera aglomeración urbana de la República, ha conocido un crecimiento muy acentuado en los últimos diez años y su estructura urbana se enriquece cada año con edificaciones importantes y nuevas urbanizaciones. Pero a pesar del vigor del hecho urbano, Chiriquí es una región predominantemente agrícola: 74% de su población es rural, 57% de su población activa se dedica a actividades agrícolas que representan, en 1970, cerca de 42 millones de balboas en productos agrícolas. La actividad ganadera es la más importante: un hato de cerca de 375 mil reses vacunas pasta en 300 mil hectáreas de las cuales el 87% están ocupadas por pastos sembrados y el resto por pastos na-

turales. La densidad de 1.3 reses por hectárea es la más alta del país. 7 mil explotaciones agropecuarias se dedican a la cría ganadera que se practica sobre todo en las 800 explotaciones medianas y grandes, de más de 100 hectáreas, es decir en 40/o de las explotaciones que cubren el 540/o de la superficie en explotación de la provincia. En estas explotaciones de cierta magnitud, se practican también los principales cultivos agrícolas comerciales, en las llanuras bajas tropicales, el del banano y el del arroz.

La alta productividad física de los suelos de Chiriquí aparece también en el cultivo del arroz, practicado sobre todo en grandes explotaciones mecanizadas y algunas irrigadas, que producen al año el 120/o del producto agrícola regional. En la provincia se siembran cerca de 30 mil hectáreas de arroz con un rendimiento promedio de 58 qq. por hectárea, que es muy superior a los 35 qq. por hectárea de promedio para el país en 1979. Pero estos altos rendimientos físicos también se manifiestan en una elevada productividad por trabajador y en el tercer ingreso per cápita de la población provincial que era, en 1970, de 373 balboas. Esta productividad es resultado también de un esfuerzo de equipamiento agrario excepcional en Panamá, solamente inferior al de Bocas del Toro: en 1970 la producción de electricidad por habitante, de 310 K.W.H. es 3 veces superior a la producción de las provincias centrales, el número de teléfonos por cien habitantes es el doble, el de 1.34 tractores por 100 agricultores es también superior lo mismo que la proporción de 4,70/o de la superficie agrícola útil que representan las 11.200 hectáreas irrigadas artificialmente. Pero en todos estos éxitos el banano ocupa un lugar especial, cuyo cultivo en inmensas plantaciones altamente tecnificadas, establecidas originalmente por la United Fruit Co., y en parte vendidas a los llamados productores independientes, domina las llanuras aluviales alrededor de Puerto Ar-

muelles, el puerto del banano en el Pacífico: 15 mil hectáreas, de las cuales 8.600 están irrigadas artificialmente, producen al año 65% del valor de la producción agrícola provincial. Los 6.500 hombres empleados en las zonas bananeras suman el 10% de la población activa ocupada en la provincia y el 16% de aquella que se destina a actividades agrícolas. Región de frontera, muy activa, con su masa de trabajadores indígenas, de jornaleros guaymés de la United Fruit Co., con su ciudad enclave, Puerto Armuelles, con sus tristes barrios dormitorio, su barrio cerrado para los administradores y el puerto sórdido y miserable. Es la otra cara de la moneda de la explotación desigual de la tierra en la provincia y de sus violentos contrastes sociales, que aparecen también en la oposición latifundio-minifundio, la más fuerte del país rural: 67% de las 21.600 explotaciones tienen menos de 10 hectáreas y sólo ocupan 6,5% de la superficie en explotación, mientras que el 0,5% de las haciendas alcanzan más de 500 hectáreas y controlan el 26% de la tierra en explotación.

La región de Chiriquí ostenta también ciertas características que la distinguen en los espacios agrarios de Panamá. Sus estructuras sociales son las más autónomas y en ciertos aspectos las más evolucionadas del interior rural con 30% de la población ocupada que recibe salarios en concepto de pagos por trabajo y con una rica burguesía agro-industrial y una clase media más numerosa residente en la capital provincial, con un espíritu empresarial más arraigado que en el resto del interior. La existencia de una gran plantación industrializada ha creado, por otra parte, las condiciones para el surgimiento de la principal clase proletaria de obreros agrícolas en el país, que actúan con una sólida unidad sindical y que ha demostrado la mayor agresividad en sus reivindicaciones laborales y sociales. Se reconoce en el país, una actitud más dinámica a los "chiricanos" frente a las actividades económicas, buscándose siempre la analogía con otras regiones de pione-

ros como la de Antioquía en Colombia o, a una escala más modesta, San Pedro Sula en Honduras.

Diferente y al mismo tiempo más matizado es el caso de la amplia región central, que se abre en el corazón de la República mirando al Pacífico, entre Chiriquí y la región metropolitana.

5. LA REGION CENTRAL.

Está compuesta por cuatro de las nueve provincias de Panamá que ocupan 33 mil kilómetros cuadrados del territorio nacional, es decir, 42^o/o y sustenta, en 1980, 465 mil habitantes, a saber, 25^o/o de la población del país.

La ocupación del espacio se organiza en ondas concéntricas de densidades decrecientes en un gran semicírculo de 200 kilómetros de longitud, desde los llanos litorales del golfo de Parita hasta las cumbres de mil a dos mil metros de altitud de la cordillera central y las menores alturas erodadas de Azuero, pasando por las sabanas centrales planas, la peneplanicie de Veraguas, los piedemontes y los valles entallados de la cordillera central. La región central está protegida de los vientos cargados de humedad del Norte, por montañas jóvenes de origen volcánico que llegan hasta el mar en sus dos extremos, en Chame y en Punta Mala y que se alejan, hasta 75 kilómetros de la costa tierra adentro en el centro de la región, en la zona de contacto de la peneplanicie veraguense. La forma de la región y la disposición del relieve explican una repartición desigual de la pluviosidad que disminuye, sistemáticamente, en ondas igualmente concéntricas de 4.000 mm. de promedio en las cumbres montañosas de 2.000 mm. de promedio en medio de la sabana y a sólo 1.000 mm. en el litoral. De la misma manera la hidrografía se organiza en un drenaje de tipo radial o dendrítico, con un gran número de cursos de agua con una pequeña cuenca fluvial, que descienden rápidamente

de las montañas, en sentido paralelo. Sólo en el centro de la región, algunos ríos han logrado construir valles bajos aluviales de alguna importancia, de 100 a 300 kilómetros cuadrados cada uno, en Antón, Natá, Santa María y Los Santos. La fachada occidental de la región, más estrecha, exhibe dos valles aluviales: en Tonosí y en San Pablo-Soná.

Domina la vegetación de parque tropical y la sabana antropógena en los llanos y colinas, y de bosques sabaneros en los piedemontes de la cordillera central en cuyas cumbres se desarrollan los bosques tropicales húmedos. El litoral bajo y sedimentario está cubierto, más allá de los valles aluviales, de un denso manglar medio sumergido dos veces al día por las altas mareas del Pacífico, en donde comienza a practicarse la productiva acuicultura industrial del camarón.

Aparte de los ricos suelos aluviales recientes que tapizan los bajos valles de los cursos de agua, el resto de las llanuras y colinas de la región central presentan suelos rojizos y amarillentos de horizonte de arcilla compacta, planosoles con drenaje imperfecto, ácidos, con poca materia orgánica y de baja fertilidad. En realidad la superficie agrícola útil de la región, de 478 mil hectáreas, no ocupa más que el 15% del territorio regional. De tal forma el peso de los hombres sobre la tierra es más elevado que en otras partes del país puesto que de 13 habitantes por kilómetros cuadrado de densidad total pasamos a 86 habitantes por kilómetro cuadrado de superficie agrícola útil, sometidos, además, a las servidumbres de una larga estación seca de 3 a 6 meses cada año. El equipamiento agrícola es también relativamente modesto con 1.15 tractores por 100 agricultores y de 2.1 por 1,000 hectáreas de superficie agrícola útil; 12,400 hectáreas irrigadas artificialmente es decir 2.6% de la superficie agrícola útil y un consumo de sólo 100 KWH por habitantes, diez veces inferior al de la región metropolitana en 1970. Además,

el 81^o/o de las explotaciones agropecuarias sólo utiliza la fuerza humana y el porcentaje de explotaciones que producen principalmente para el mercado, que era de 43^o/o en Chiriquí, se reduce a 23^o/o en la región Central. La mediocridad de las condiciones agronaturales, un menor equipamiento agrícola y la persistencia de las economías tradicionales de autoabastecimiento hacen que los rendimientos sean, en la región central, mucho menores que en Chiriquí, llegándose a promedios de 27 qq. de arroz por hectárea y 20 qq. de maíz, de la misma manera que a densidades de 1.1 ganados por hectárea de pastos a pesar de que el 84^o/o sean pastos sembrados. De tal forma en la región Central el ingreso per cápita, en 1970, se estimaba en sólo 267 balboas. El carácter predominantemente rural de la región aparece en la modestia de la población urbana que sólo representa el 23^o/o de la población regional y en la importancia de la población dedicada a las actividades agrícolas que suma el 64^o/o de la población activa. El mayor hato ganadero del país con 710 mil cabezas, es decir el 58^o/o del total nacional que pastan en 636 mil hectáreas, aparece como la principal riqueza regional. Sin embargo, si bien es cierto que la región central puede ser considerada como una unidad agraria, tenemos que reconocer ciertos matices sub-regionales.

En las provincias de Coclé, Veraguas y el norte de Azuero, se oponen, sistemáticamente, dos mundos diferentes: la región de las tierras aluviales, de los potreros dedicados a la ganadería, el mundo del vaquero, del habitat concentrado en pueblos y pequeñas ciudades agrarias, del latifundio extensivo y del peón agrícola, el mundo de la sociedad Señorial ligeramente matizada de esclavitud, en resumen el mundo hispánico que se opone al mundo del indígena aculturado, del cholo de origen guaymí, de los piedemontes y la "montaña" del habitat disperso, de la agricultura de roza para la subsistencia, del minifundio, del campesino marginal, de la refor-

ma agraria y de los asentamientos campesinos. Entre estos dos mundos se establecen múltiples relaciones, pero sobre todo de dominio político de los pueblos sobre el campo y de explotación de la mano de obra barata de los llanos sobre la montaña. Las llanuras de aluviones han logrado integrar más rápidamente a las estructuras tradicionales, la modernización de la agricultura. Se han adoptado los cultivos mecanizados del arroz, el maíz, la caña de azúcar y los pastos sembrados. La ganadería de las medianas y grandes haciendas ganaderas de más de 100 hectáreas, en muchos casos racionalizadas, domina ampliamente lo mismo que los cultivos de caña de azúcar y de arroz, practicados en explotaciones mecanizadas y de altos rendimientos. En las explotaciones de más de 10 hectáreas, el arroz produce, en promedio, 52 qq. por hectárea, mientras que en las de menos de 10 hectáreas, los rendimientos son de sólo 18 qq., Florece, en las vegas aluviales del río Grande-Chico y del Río Santa María, la gran plantación tropical de caña de azúcar, de hasta millares de hectáreas irrigadas artificialmente y mecanizadas, que producen para los tres ingenios de la región, dos privados y uno del Estado. La producción de caña de azúcar alcanza al año el 32^o/o de toda la producción agrícola regional, y la de arroz, representa el 27^o/o, sobre todo en las llanuras de Antón, Penonomé, de la peneplanicie veragüense y de Soná. En las provincias de Coclé y Veraguas, las explotaciones de más de 500 hectáreas ocupan el 22^o/o de la tierra en explotación mientras que en la región del Sur, en Azuero, las condiciones de explotación son un poco diferentes con sólo 9^o/o de la tierra explotada en grandes haciendas. El gran Señor latifundista y el indio guaymí aculturado, el cholo de Coclé y Veraguas ceden el lugar al campesino azureño pequeño y mediano, sedentario y que asocia, en una misma explotación de tamaño familiar, la agricultura y la ganadería vacuna y porcina. Es un mundo de menores contrastes sociales en la apropiación de la tierra y de una explotación más intensiva del suelo

aunque las condiciones naturales sean aún más duras que en el norte, los suelos más pobres y las sequías más frecuentes. Ello ha llevado, en la provincia de Los Santos, a un máximo de explotación del suelo con los recursos tecnológicos y de capital tradicionales y ha provocado una aguda emigración de campesinos en busca de tierras nuevas que animan los frentes de colonización rural en regiones tan distantes como la montaña de Penonomé, de Portobelo, el valle del Bayano y el corazón del Darién, de tal forma que la tasa de crecimiento demográfico se acerca, en los últimos decenios, a cero. Pero en el resto de la región central no se ha llegado aún a esta situación de límite entre población y recursos y el vigor de la emigración hacia la región metropolitana no logra anular enteramente los efectos de la explosión demográfica rural que es cada vez más débil.

Aunque las condiciones sociales de salud, higiene y educación se hayan mejorado notablemente durante los últimos diez años en las cuatro provincias de la región y que la mortalidad infantil haya declinado, el crecimiento demográfico es el más modesto de Panamá. Entre 1970 y 1980 la provincia de Los Santos registró una tasa de crecimiento negativo (-0.32^o/o anual) llegando a exhibir una disminución de población. Herrera (1.22^o/o), Veraguas (1.32^o/o) y Coclé (1.75^o/o) crecieron con una tasa anual muy inferior al promedio nacional (2.51^o/o). De tal manera, la región central, al pasar de 414.781 habitantes en 1970 a sólo 465.581 en 1980, cae de 30 a 25^o/o de la población nacional, perdiendo una neta importancia relativa. El origen del fenómeno se encuentra en una disminución de la natalidad acompañada de una intensificación de la emigración, sobre todo hacia la región metropolitana y en particular el Gran Panamá. Las densidades, aunque relativamente confortables en Herrera con 33.7 habitantes por Km² y Coclé con 27.8 hab/Km² no serán, en 1980, más que de 18.1 hab/Km² en Los Santos y de 15.6 hab/Km² en Veraguas.

En la región central, la polarización urbana es aún más débil que en Chiriquí. La existencia de un amplio sector de autoabastecimiento y la proximidad de la ciudad de Panamá, disminuyen la función de relación de las pequeñas ciudades agrarias. Sin embargo, tres aglomeraciones, Aguadulce-Pocrí, Chitré-Los Santos y Santiago, de 15 a 25 mil habitantes, cada una, se disputan la capitalidad regional. Santiago funciona más bien como centro político-administrativo y de relaciones de una región deprimida aunque muy poblada del centro de Veraguas, aún sumergida bajo el peso de las estructuras tradicionales, pero Aguadulce y Chitré demuestran una vitalidad propia y una mayor capacidad de organizar el espacio regional. Además, en Aguadulce y sus alrededores sobre todo y en menor grado en Chitré, también se ha desarrollado una incipiente estructura industrial de transformación de productos agrícolas, azúcar y leche, de elaboración de bebidas, y de fabricación de materiales de construcción, de muebles, jabones, artículos de cuero, etc., que ocupa cerca de 2.300 empleados y produce ventas anuales por el 110/o del total de la industria manufacturera nacional. Pero los intentos de desarrollo, de urbanización y de organización más autónoma de la región central se ven perturbados por el poderoso foco de atracción que representa la vecina región metropolitana y las ciudades del Istmo Central de Panamá y en particular la capital de la República.

6. LA REGION METROPOLITANA.

Ocupa el Istmo Central de Panamá en donde las enérgicas cadenas de montañas del sistema andino se resuelven en un paisaje monótono de colinas y pequeños cerros menores de 400 metros de altitud, y en donde se acercan más, en todo el continente americano, las costas de los océanos Atlántico y Pacífico. Se trata de una faja de tierra de algunos 80 kilómetros de costa a costa por 50 kilómetros de anchura, que

en 1980 contiene 970 mil habitantes, es decir, algo más de la mitad de la población del Istmo de Panamá. La región metropolitana estaba compuesta, administrativamente, por las provincias de Panamá y Colón y la Zona del Canal de Panamá*. En ella contamos un 29^o/o de población rural y cerca de 10^o/o de la población activa dedicada a actividades agrícolas, que anima un mediocre hinterland agrario de violentos contrastes sociales entre la masa de minifundistas marginales y algunas grandes haciendas arcaicas dedicadas a la ganadería extensiva, que se distinguen también por rendimientos físicos y por productividad por agricultor aún más bajos que en la región central o en Chiriquí. Ello demuestra la falta de interés en el agro, de una región metropolitana esencialmente urbana y terciaria, con una incipiente industria de transformación y de producción de bienes de consumo para el mercado interno que empleaba, en 1970, a 18 mil personas, es decir, el 81^o/o de los del país, y una vigorosa industria de la construcción. Región urbana, en ella encontramos las dos mayores ciudades del Istmo, Panamá y Colón, además de la ciudad dormitorio de La Chorrera y las poblaciones especializadas de la extinta Zona del Canal y en particular las ciudades portuarias de Balboa y Cristóbal.

La región metropolitana demuestra el mayor vigor demográfico del país pasando su población, en los últimos diez años, de 755.129 habitantes en 1970 a 970.717 en 1980 debido, fundamentalmente, a la inmigración de las campiñas y la integración política y administrativa de la Zona del Canal de Panamá desde el 1^o. de octubre de 1979. De tal manera, esta región alberga hoy 54^o/o de la población nacional y una densidad de 49 habitantes por Km², la más elevada del país. Si bien es cierto que muchos campesinos inmigrantes se han establecido en los valles que miran los lagos Gatún y

* La cual desapareció el 1^o. de octubre de 1979.

Alajuela y en los alrededores de La Chorrera para dedicarse al desmonte y la ganadería extensiva y que se han desarrollado, en los últimos diez años, extensas plantaciones modernas de caña de azúcar del ingenio estatal en la llanura de Pacora, la mayor parte del crecimiento demográfico es imputable al aumento del Gran Panamá. Se trata de una extensa aglomeración urbana, más bien lineal frente a la costa del Pacífico, con áreas descontínuas, que se despliega desde Nuevo Arraiján al Oeste hasta Chilibre al Norte y Tocumen al Este, de más de 40 kilómetros de longitud y que se acerca a los 700.000 habitantes. Esta nebulosa urbana en la cual se integra cada vez más La Chorrera, se ha convertido en el núcleo del país y el área que merece una atención especial para resolver los agudos problemas de empleo, vivienda, transporte y circulación y seguridad pública que no cesan de aumentar.

La ciudad de Colón, en la entrada atlántica del Canal de Panamá, es una ciudad de algunos 72 mil habitantes, en gran parte de origen antillano, creada para servir de punto terminal atlántico al ferrocarril transístmico. Su plan perfectamente geométrico recuerda su origen de colonización voluntaria y sus edificaciones de madera de dos pisos con grandes portales, recuerdan las ciudades del Caribe, en particular de la Martinica y Barbados. Además de sus limitadas funciones político-administrativas como capital provincial, la ciudad de Colón tiene funciones de intercambio comercial internacional muy importantes gracias a la proximidad del puerto de Cristóbal y a la existencia de una zona de libre comercio, establecida desde 1948, con cerca de 160 establecimientos dedicados hoy esencialmente a la reexportación de manufacturas y en particular de productos farmacéuticos de origen norteamericano, japonés y europeo, destinadas a las dos Américas, que realiza un cifra de negocios cercana a los 1.700 millones de dólares en 1978. Además, en sus cercanías se ha establecido una incipiente industria petroquímica, con una

refinería de petróleo que satisface las necesidades internas y abastece a los barcos en tránsito por el Canal de Panamá. Todas estas actividades y la venta de bienes y servicios a la Zona del Canal, hacen que el ingreso per cápita de la provincia alcance, en 1970, los 794 balboas, siendo así el segundo país, y el de la ciudad misma de Colón se acerque a los 900 balboas. Pero Colón encontraba un *límite físico* a su prosperidad. Primero, un límite territorial, puesto que la pequeña isla de unas 200 hectáreas sobre la cual se asienta se encuentra ya enteramente edificada y la ciudad no era más que un enclave rodeado por tierras y aguas de la Zona del Canal de Panamá, que la asfixiaban literalmente. Al mismo tiempo la imposibilidad de construir un puerto propio o un aeropuerto internacional adyacente a la ciudad imponía, a su crecimiento y desarrollo un límite técnico de consideración. Así, ella era doblemente dependiente: de la Zona del Canal, por una parte, y de la ciudad de Panamá, al otro extremo de la carretera transístmica, en donde se encuentra el principal aeropuerto internacional. La ciudad de Panamá, capital de la República, con más de medio millón de habitantes, es decir un tercio de la población del Istmo domina, por su peso demográfico, económico, político y cultural y su capacidad de influencia tanto a la región metropolitana como al país entero. Dominio que se ejerce mediante *tradicional mecanismos de imperialismo interno*, los cuales se modernizan y perfeccionan con la introducción de tecnologías nuevas en el transporte que aumentan la capacidad del paso transístmico. La capital de Panamá aparece, ante los ojos de un viajero, como la ciudad más dinámica, rica y moderna de la América Central. Erizada de costosas edificaciones públicas y privadas, recorrida de amplios y hermosos bulevares, sugiere, si no la opulencia, por lo menos la prosperidad. Pero esta riqueza de la ciudad de Panamá apreciada por cifras globales no debe hacernos perder el sentido de la disparidad

profunda en las condiciones económicas y sociales de sus habitantes.

La ciudad de Panamá es, como otras tantas ciudades de rápida expansión en la América Latina o en el llamado Tercer Mundo subdesarrollado, víctima de un crecimiento desequilibrado y anárquico. En 1970 se estimaba, en la provincia de Panamá, que 9.461 familias, es decir el 4.5^o/o, se repartían el 31.3^o/o del ingreso provincial con un promedio de 16.786 balboas por familia, mientras que en el otro extremo, 150.743 familias, es decir el 68.5^o/o, se repartían sólo el 29.67^o/o del ingreso de la provincia con un promedio de 1.045 balboas por familia. Esta imagen corresponde en realidad a la ciudad misma de Panamá la cual exhibe una estructura trínómica: se trata de tres ciudades que conviven en el mismo espacio y bajo los mismos límites administrativos. La ciudad opulenta de las 10 mil familias privilegiadas, con un ingreso mayor, con un empleo más seguro, con un automóvil particular y hasta a menudo dos, con casa propia o un confortable apartamento alquilado y una casa de campo, con una irresistible atracción por el estilo de vida americano se opone a la ciudad pobre, con una tasa de desempleo cercana del 15^o/o de la población activa, del ingreso bajo, de las barriadas del centro antiguo y degradado del Marañón, Chorrillo y Calidonia, de los marginales urbanos de la época de construcción del canal y de los marginales rurales mal integrados a la nueva vida urbana del barrio de San Miguelito, en donde se concentra la mayor parte de las 150 mil familias menos favorecidas por la repartición de la fortuna. Entre las dos aparece la tercera ciudad, la de las capas medias, de la pequeña burocracia gubernamental y del comercio compuesta por algunas 50 mil familias, el 27^o/o, que apenas han salido del círculo infernal de la pobreza que consume a los estratos más bajos, y que se mantenían en una posición de equilibrio precaria con sólo 3.490 balboas de ingreso promedio en el año de 1970. Pero la ciudad de Panamá y la región metropolitana no son las

únicas responsables del desequilibrio social y espacial del territorio nacional. En medio de esta región nos habremos de encontrar con un enclave geográfico de tipo colonial, la Zona del Canal de Panamá, que jugaba un papel esencial en estos desequilibrios.

a. La Zona del Canal de Panamá

En pleno corazón del país, ocupando el área más valorizada potencialmente, la del paso transístmico, nos encontramos con la Zona del Canal de Panamá, administrada por los Estados Unidos de América que explotaban, en forma exclusiva, *el principal recurso natural del país, el de su posición geográfica*, introducían los mayores elementos de desorganización espacial en el territorio panameño al tiempo que eran fuente de un profundo desequilibrio espacial y social.

Primero, el desarticulamiento territorial aparecía en la existencia de una faja de tierra y de lagos, de 16 kilómetros de anchura por 80 kilómetros de longitud desde el Atlántico hasta el Pacífico, en la cual la República de Panamá había sido excluida del ejercicio de derechos jurisdiccionales y de la capacidad de organizar el espacio. El primer hecho bruto de desarticulamiento territorial se manifiesta en la imposibilidad de comunicar físicamente por tierra las dos partes del país, el Este con el Oeste. Sólo existe una carretera que atraviesa la Zona y un puente sobre el Canal que unen a la ciudad de Panamá con el resto del país activo, cuyo uso estaba enteramente sometido a la voluntad de los Estados Unidos. Además, la ciudad de Colón ha ocupado el máximo de su territorio libre y la ciudad de Panamá ha tenido que crecer encajonada entre la Zona del Canal y el mar, en forma exageradamente longitudinal, lo cual se traduce en un elevado coste de transporte. Al mismo tiempo que contamos cerca de 682 mil habitantes hacinados en el reducido espacio físico de las ciudades de Panamá y Colón, nos encontramos, del otro lado de la cerca a 45 mil habitantes que sólo han ocupado, en instalaciones per-

manente, 3^o/o de los 1.400 kilómetros cuadrados de la Zona del Canal. El 97^o/o de la tierra del área se encuentra totalmente inexplorada, cubierta en gran parte por un denso bosque tropical y sustraída a la capacidad de explotación del Estado panameño y de los nacionales de Panamá. Pero el fenómeno básico de desarticulamiento espacial se acompaña también de fenómenos generadores de desequilibrios económicos y sociales muy agudos: en 1970 se estimaba el PIB de la República de Panamá en 600 dólares per cápita y el de la Zona del Canal en algo más de 5.600 dólares per cápita, probablemente el más alto de una colectividad en el mundo. Ello trae como consecuencia, entre otras cosas, el establecimiento de una estructura de consumo que no puede ser satisfecha con las producciones nacionales, lo cual acentúa el nivel de importaciones y la especialización terciaria. Pero hay además otros fenómenos de distorsión económica introducida por el funcionamiento de la Zona del Canal como una entidad autónoma dentro de la República de Panamá. La parte del PIB generada en la Zona del Canal representaba un tercio del PIB de la República de Panamá y significa, sin duda, un aporte sustancial a la economía panameña. Sin embargo, sobre este tercio, la República de Panamá no tiene ningún control a causa, primero, del hecho que el ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo no opera, en la Zona del Canal, mediante los mecanismos del mercado sino que es controlado deliberadamente por una política de contratación colectiva programada por una autoridad extranjera, es decir el gobierno de los Estados Unidos. Este mecanismo permite expulsar o absorber a voluntad unilateral la mano de obra de la Zona del Canal hacia o desde el resto del territorio panameño. De tal forma que toda política de disminución o aumento de la mano de obra por tecnología transmite sus efectos desequilibrantes sobre la economía panameña y en particular en la región metropolitana. Ello explica que las fluctuaciones mayores de los ciclos económicos de la República de

Panamá durante el siglo XX hayan correspondido con las fluctuaciones del empleo en la Zona del Canal de Panamá. En ese territorio no existía la propiedad privada del suelo, de la vivienda o de los medios de producción. Todo pertenecía al gobierno de los Estados Unidos al mismo tiempo que tanto el volumen como la estructura de la población era controlada por agencias de ese gobierno, lo cual evitaba que los nacionales panameños pudiesen ocupar el territorio o explotar los recursos del área. Además, la administración zoneña, siguiendo tradicionalmente una política de obtener una elevada productividad por trabajador, tendía a pagar salarios relativamente más altos que en el resto del territorio panameño, lo cual se traduce en un aumento de los costes de mano de obra en la República de Panamá, que duplican los de la América Central. Así se disminuyó la competitividad de las producciones nacionales, de la agricultura principalmente, y se propicia la migración interna y el abandono del campo por las ciudades de la región metropolitana. Se condenó de tal forma a la República a la monoproducción terciaria y a la dependencia de una elevada tasa de importación de bienes, 3 a 4 veces superior a la de exportación. El déficit crónico de la balanza comercial de Panamá sólo pudo ser cubierto con la venta de servicios a la Zona del Canal de Panamá y al tránsito, en puntos geográficos bien localizados, lo cual aparece como uno de los principales factores de desequilibrios geográficos internos.

La desorganización del espacio que introdujo en el resto del territorio panameño la existencia de la Zona del Canal de Panamá como un enclave geográfico de tipo colonial se traduce, pues, tanto en la distorsión de la economía y de la demografía y en los obstáculos al crecimiento urbano de la región metropolitana como en la imposibilidad, por parte de Panamá, de explotar adecuadamente y para su beneficio, su principal recurso natural, es decir, su posición geográfica.

Todos sabemos que la Zona del Canal de Panamá desapareció recientemente al integrarse este territorio a la plena jurisdicción panameña el 1o. de octubre de 1979. Pero la estructura económica y espacial creada durante un largo período a partir de 1903 y la presencia de la Comisión del Canal de Panamá y del Comando Sur, agencias del gobierno de los Estados Unidos de América, hace que persistan muy vivaces algunos de los fenómenos económicos y geográficos tradicionales, sobre todo en las áreas más reducidas, para usos claramente definidos, puestas a disposición de los Estados Unidos mediante el nuevo Tratado del Canal. La mayor participación panameña en los asuntos de las áreas canaleras y la progresiva asunción por parte de Panamá de las funciones y de la administración de áreas que aún controlan los Estados Unidos, harán evolucionar ciertos fenómenos geográficos que hemos descrito en la región metropolitana. Sin embargo, el Canal de Panamá es una realidad de tal importancia en la organización de las economías y los espacios geográficos nacionales que le impondrá, mientras exista, su marca decisiva a los hechos y fenómenos de evolución de los mismos.

7. CONCLUSION.

La originalidad regional de Panamá se destaca claramente en la descripción esbozada. Hemos pensado, esquemáticamente, que dos métodos se pueden utilizar para reconocer las regiones panameñas: por una parte se distingue la oposición entre la región metropolitana que polariza, esencialmente en su provecho, la otra región, es decir el resto del territorio nacional. Por otra parte también podemos mencionar, con un criterio menos radical, las cinco regiones ya descritas. El Darién permanece como el espacio menos activo del país. Sus vastos territorios vacíos llaman el poblamiento y la colonización de tierras nuevas. Sin embargo, el éxito

la organización de su espacio agrícola se ve amenazado por la naturaleza de sus suelos tropicales. No hay que dejarse engañar por la frondosidad y verdor de la pluvielva darienita que esconde, bajo su sombra, suelos fértiles pero frágiles.

Bocas del Toro se ha revelado, a pesar de la intensidad de la explotación bananera (y sobre todo a causa de ello), una región también frágil, pero con un esfuerzo de reorganización de su espacio y de su economía se podría vigorizar una provincia con un futuro aún incierto.

Chiriquí es sin duda la región más activa del interior rural. Situaciones históricas y también su lejanía de la ciudad metropolitana le han creado cierto grado de autonomía regional. David es la capital de la región rural con mayor personalidad en el país que polariza, con cierto éxito, a todo el espacio chiricano. A pesar de problemas surgidos en la agricultura de gran plantación comercial para la exportación que amenazan la prosperidad del sector agrícola, el vigor de las estructuras regionales no ha sido aún alterado en forma sustancial.

La región central continúa sumergida bajo el peso de estructuras tradicionales. Sin embargo, lentamente pero de manera efectiva hemos asistido a una modernización de la agricultura y a una creciente industrialización de productos agropecuarios. Pero por otra parte, la estructura regional, y en particular la organización de la red urbana, continúa presentando obstáculos apreciables al desarrollo regional. Los esfuerzos de integrar a la economía nacional amplios grupos de la región, de campesinos marginados (mediante la reforma agraria, agricultura cooperativa, etc.) deben complementarse con una mejor organización de un espacio polarizado a partir de una verdadera capital regional.

La región metropolitana continúa su crecimiento aprovechándose de la ventajosa posición geográfica y de la existencia de infraestructuras del paso transístmico y de comunicaciones interamericanas de alto rendimiento. No obstante, la *modernización* y la ampliación de estas estructuras mediante el aporte de nuevas tecnologías, casi revolucionarias en el campo del transporte, es una exigencia indispensable para asegurar la permanencia y desarrollo óptimo de su función. Pero, también, la creación de estas tecnologías hace posible, técnicamente, el establecimiento de otras áreas de paso transístmico, en otros puntos de la República de Panamá que podrían servir de poderosos polos de desarrollo de regiones excesivamente polarizadas (también dominadas) por la ciudad de Panamá. La imagen de un Istmo en el cual operan varios istmos funcionales podría deslizarse rápidamente del campo de la utopía o de la ciencia ficción para convertirse en una realidad a mediano plazo, es decir, antes de fines del siglo XX.

IV.
EL DESENCLAVE GEOGRAFICO DE LA
REPUBLICA DE PANAMA

1. INTRODUCCION

La mejor organización del espacio geográfico de la República de Panamá era impedida, fundamentalmente, por las servidumbres que imponía la jurisdicción extraña y el uso preeminente y exclusivo del suelo más valioso, por parte de una potencia extranjera. Ello traía, como consecuencia, la existencia de un enclave de tipo "político-jurisdiccional", por una parte, y, por la otra, la persistencia de un enclave de tipo "geográfico-funcional" que frenaba la mejor articulación espacial interna y en particular de la región metropolitana; además obstaculizaba, en forma insuperable, una eficiente vinculación de la República de Panamá con el resto del mundo. En otras palabras, los fenómenos de circulación tanto *interna como externa se veían así gravemente perturbados* y en muchos casos totalmente comprometidos. La acción de recuperación "territorial" de Panamá puso un énfasis vigoroso en dos conceptos esenciales y en nuestro caso complementarios: el de "desenclave geográfico" y el de "desenclave político".

2. EL DESENCLAVE POLITICO

La Zona del Canal de Panamá resultaba, desde el punto de vista de la geografía política, un área con características de enclave en la cual una potencia extranjera ejercía derechos jurisdiccionales, en territorio soberano de otro Estado. Esta área estaba también rodeada por el resto del territorio en el cual Panamá ejercía su plena jurisdicción, tanto en tierra firme como en su mar territorial. El gobierno panameño se impuso la obligada tarea de eliminar esta anomalía jurisdiccional dentro del espacio geográfico de la República de Panamá. Para lograrlo adelantó negociaciones con los Estados Unidos de América.

En ese sentido se acordó, con el Gobierno norteamericano, la restitución de todos los derechos jurisdiccionales a Panamá a partir de la entrada en vigencia del nuevo Tratado del Canal. La recuperación por parte de Panamá de los derechos jurisdiccionales fue un paso fundamental en la aspiración de integración geográfico-política del territorio nacional en el cual se establecería, así una situación de perfecta continuidad territorial. Ante nosotros se presentó, asimismo, la tarea de eliminar una de las servidumbres más graves que ha impuesto la presencia norteamericana en el Istmo de Panamá; aquella de limitar en forma estricta las posibilidades de acceder directamente al mar, a través de los principales puertos naturales del país, tanto en el Atlántico como en el Pacífico. En suma, fue indispensable asegurar a la República de Panamá el derecho de uso preeminente del litoral más valioso del Istmo, aquel que para los efectos prácticos es digno de tal nombre, las riberas del Canal de Panamá.

3. EL PAIS SIN LITORAL

La República de Panamá planteó, en el Segundo Período de sesiones (en Caracas) de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, su calidad de Estado en situación geográfica desventajosa, con difícil acceso al mar.⁽¹⁾ La posición de Panamá, que en ciertos aspectos podía ser asimilada a la de Bolivia y su ya centenaria mediterraneidad, no era en forma alguna excesiva y menos aún gratuita. La historia y la geografía habrán de confirmarlo.

Si nos contentamos con los datos escuetos de la geografía física, Panamá es un país marítimo, con cerca de 2.800 kilómetros de litoral y con un mar territorial que supera, en superficie, su territorio continental e insular. La historia, por su parte, nos enseña que hasta las primeras décadas del siglo XX el mar era la vía más expedita y la más utilizada de comunicación y transporte entre las diversas regiones del país; que el sistema portuario de Panamá —Nombre de Dios— Portobelo⁽²⁾ tuvo un papel preponderante en el surgimiento de lo que los historiadores de la primera modernidad llaman la Economía-Mundo, una de cuyas modalidades vivimos en nuestros días. Pero la geografía y la historia también nos enseñan que durante esos centenares de años de experiencia marítima se llegó a delimitar, en los miles de kilómetros de costas, algunos kilómetros que por su situación y las características del sitio se convertían en el litoral más útil, casi en el único, con que contaba el Istmo. La negación de la preemi-

(1) Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, documentos oficiales N. York, 1975. Vol I, Actas Resumidas, pp. 162-163, intervención del Sr. C. Ozores en la 35a. Sesión del Plenario, el 10 de julio de 1974; Vol. II Actas Resumidas, pp. 275-276, intervención del Sr. J. Illueca, en la 33a. sesión de la Segunda Comisión el 8 de agosto de 1974.

(2) P. CHAUNU, *Séville et L'Atlantique 1504-1650 SEVPEN*, París 1955-1960 vol. VIII, pp. 916, ss.

nencia del uso de ese litoral a Panamá lo convertía para los efectos prácticos en un Estado con litoral insuficiente, en verdadera situación geográfica desventajosa. La única manera de resolver tan deprimente y grave situación es la de proceder al "desenclave geográfico".

4. EL DESENCLAVE GEOGRAFICO

Se entiende por "desenclave" las medidas coherentes emprendidas por los poderes públicos para romper el aislamiento material, moral e institucional de zonas destinadas de otra manera al estancamiento económico o a la secesión política".⁽³⁾ En Panamá el Estado debe considerar esfuerzos para el desenclave geográfico funcional de áreas y regiones en las cuales los fenómenos estáticos (definidos por localizaciones, densidades, etc.) superan aquellos de naturaleza dinámica (flujos, intercambios, etc.). De tal forma, los clásicos fenómenos de poblamiento o de establecimiento de infraestructuras físicas tradicionales se complementan y se valorizan con el desarrollo de acciones tendientes a favorecer los intercambios internos. Ello se inscribe dentro de una política de desarrollo regional integral en la cual habría que considerar, en forma especial, la situación de la región metropolitana. Pero además, resulta indispensable lo que en nuestra opinión es condición sine qua non para el desarrollo nacional: establecer y adelantar una política de desenclave externo, que abra definitivamente las "puertas" y "ventanas" a través de las cuales Panamá se vincule en forma más vigorosa y con beneficios más tangibles, al resto del mundo.

(3) J. LABASSE, *L'Organisation de L'Espace*, Hermann, Paris 1966, p. 119.

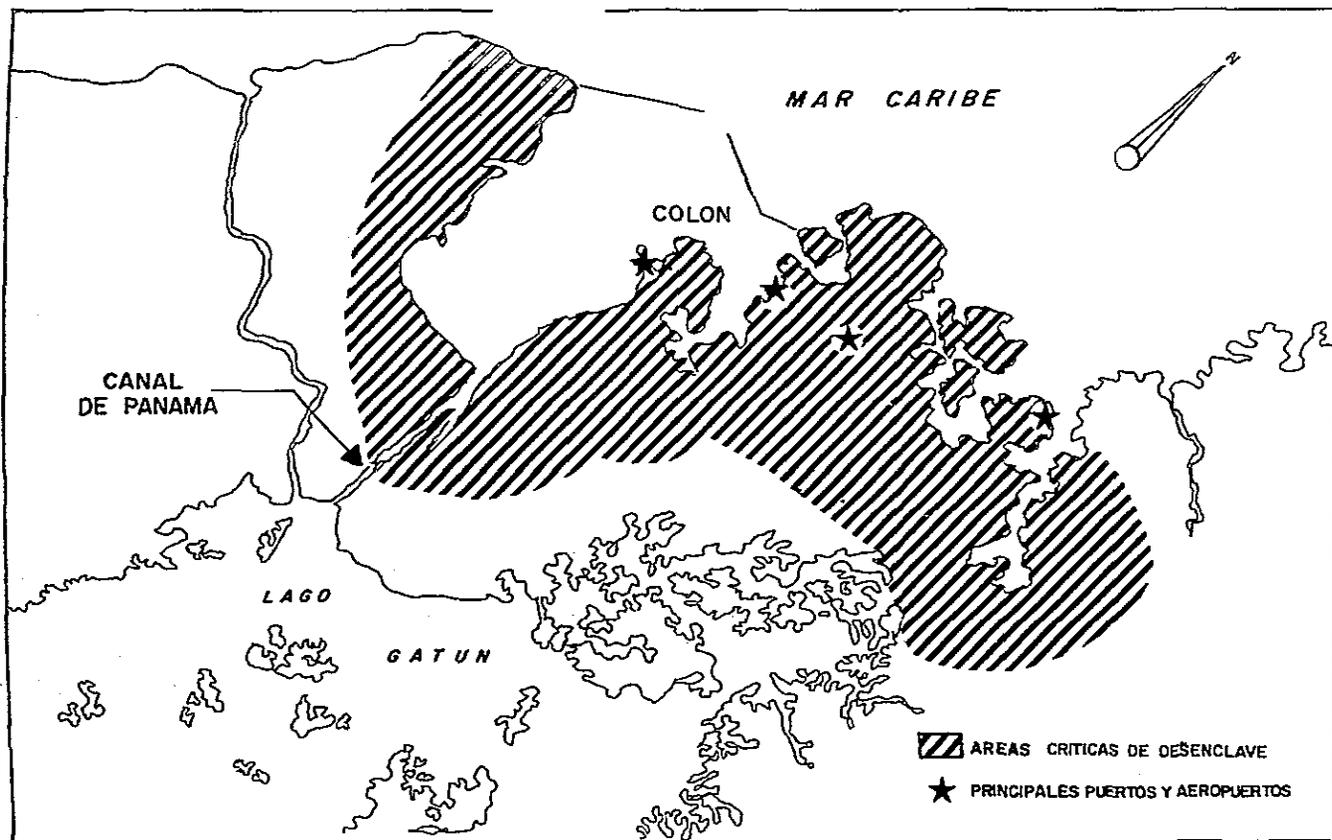


Fig. 22. Las áreas de desenclave en el sector atlántico.

A. El desenclave geográfico externo

Durante los últimos años de los trabajos de construcción del Canal de Panamá, adelantados por los franceses, se estableció definitivamente, en el litoral Pacífico, el principal instrumento espacial de desenclave externo del país: el puerto de La Boca⁽⁴⁾ que luego fue rebautizado por los norteamericanos, después de 1903, con la apelación de Balboa. Desde la década de 1850 igualmente sucedió con Colón, en el Atlántico, en el cual los norteamericanos segregan una sección que llamaron, después de 1903, Cristóbal. Así, los terminales portuarios del ferrocarril transístmico se localizan en los puertos naturales de La Boca-Balboa y de Colón-Cristóbal, desde mucho antes del establecimiento de la Zona del Canal de Panamá.

El Tratado de 1903, a pesar de su carácter colonialista, no le niega a Panamá la jurisdicción sobre las bahías adyacentes a las ciudades de Panamá y Colón (Art. II)⁽⁵⁾ que comprendían sus puertos naturales de La Boca-Balboa y Colón-Cristóbal: pero este descuido de los negociadores norteamericanos será subsanado mediante la Convención de Límites de 1914: a cambio de los terrenos indispensables para la expansión urbana (y prácticamente para su existencia futura) de la capital de la República, cercada como lo estaba por la Zona del Ca-

(4) Annual Report of the Isthmian Canal Commission, Washington 1905, "The town of La Boca is situated at the mouth of the Río Grande River. . . A Channel has been dredged from the deep water to the piers constructed by the French company and also to the new piers put in by the Commission. This point is the Pacific terminus of the Panama Railroad, and ships on the Pacific bringing cargo to Panama or engaging in commerce handled by railway load and unload at La Boca". pp. 42-43.

(5) "Artículo II

. . . con la condición de que las ciudades de Panamá y Colón y las bahías adyacentes a dichas ciudades que están comprendidas dentro de los límites de la Zona arriba descrita, no quedan incluidas en esta concesión". (el subrayado es nuestro).

nal, Panamá es obligada a ceder los puertos naturales ya citados.⁽⁶⁾ Pero desde 1904 pierde de hecho la posibilidad de relacionarse directamente con el resto del mundo.⁽⁷⁾

Se ha insistido, con sobrada razón, en que el principal recurso natural de Panamá es su posición geográfica y que el Canal de Panamá es el instrumento más adecuado para explotar ese recurso natural. Sin embargo, tales afirmaciones hay que complementarlas y desarrollarlas junto con otras consideraciones.

Un canal no es más que un sistema que hace factible la ventaja potencial de la posición geográfica; pero los puertos aledaños a la ruta son los instrumentos espaciales que realizan y amplían concretamente los beneficios de tal situación. Un canal sin puertos nos condena al papel de simples espectadores del desfile incesante de naves a través de la vía interoceánica.

El puerto, en nuestro caso, se aprovecha de la densidad obligada del tráfico marítimo, pero al mismo tiempo es el principal creador de mercado. La transparencia espacial se encuentra, con un puerto, sensiblemente mejorada, puesto que la fricción del espacio internacional se limita en forma apreciable. Además, las economías externas que produce un puerto no son un secreto para el economista que se ocupa

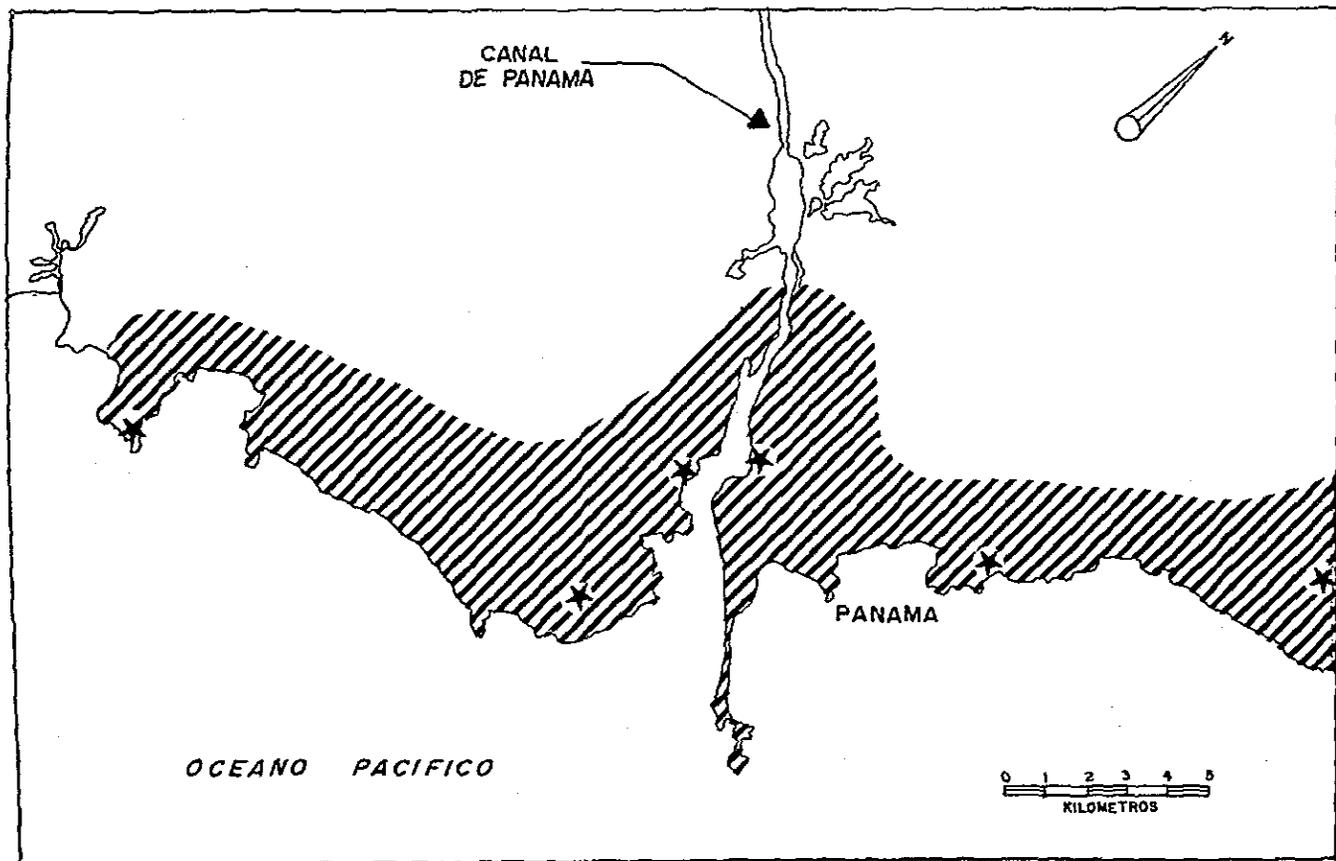
(6) Ver *Relación de los Tratados suscritos por la República*. . . Ministerio de Relaciones Exteriores, Oficina del Archivo, Panamá 1967, p. 2: "Traspaso de la Zona del Canal y Delimitación provisional de la misma respecto a las ciudades de Panamá y Colón". Convenio firmado en Panamá, el 15 de junio de 1904, y "Convención de Límites", firmada en Panamá, el 2 de septiembre de 1914.

(7) Los norteamericanos se aseguran, desde 1904, la propiedad de la mayor parte de las edificaciones en La Boca y en Cristóbal. *Annual Report of the Isthmian Canal Commission*, Washington 1905, pp. 42-44.

de problemas espaciales: ellas son fundamentales en aquellos casos en que las economías de escala no disponen, en los espacios internos, de elementos suficientemente consistentes sobre los cuales sustentarse. Gracias a su posición geográfica y por la estrechez de su mercado interno, las economías de escala de Panamá sólo pueden considerarse a "escala continental" y en ningún caso nacional. El dominio de puertos adecuados es fundamental para integrar el mercado nacional al continental e internacional.

Un acrecentamiento de la magnitud de la oferta global y de la competitividad de la producción panameña exige urgentemente un remodelamiento y modernización de la función de tránsito y de la estructura productiva interna para adecuarla también a la demanda internacional. Es para ello necesario crear mecanismos flexibles de intercambio y establecer las bases para brindar, en la forma más competitiva, los bienes y servicios deseados por el mercado mundial. Tal modernización de los mecanismos e infraestructuras de intercambios puede armonizarse con los deseos, justificados por razones de seguridad económica y social, de diversificar la producción nacional en los sectores agrícolas y manufactureros y equilibrar en consecuencia el peso relativo del sector terciario en el gran total de los macroagregados. Efectivamente en nuestro caso, el esfuerzo de protección y activación de los sectores agrícolas y manufactureros sólo puede ser sustentado exitosamente a mediano y largo plazo por el dinamismo de la función de tránsito en su más amplia acepción.⁽⁸⁾ Los instrumentos espaciales e infraestructurales imprescindibles para modernizar y dinamizar la función de tránsito son

(8) La función de tránsito entendida no ya en su acepción tradicional (la venta de servicios rudimentarios y de paquotillas a los transeúntes) sino en su acepción integral moderna (intercambio de flujos reales y monetarios, flujos migratorios, transformación industrial, elaboración e intercambio de información y tecnología).



de las áreas para el desenclave no soporta con facilidad el fraccionamiento y la discontinuidad de áreas e instalaciones.

d. La contigüidad: Es importante que entre los espacios internos del país y las áreas destinadas al desenclave geográfico externo no se establezca una interrupción territorial o funcional. Sólo mediante la contigüidad de las zonas dedicadas a diferentes actividades se puede optimizar la eficiencia estructural y funcional de los flujos.

e. El régimen de Uso: El régimen de uso de las áreas para el desenclave geográfico externo se basa preeminentemente en las necesidades del crecimiento y del desarrollo del soberano territorial.

f. Las infraestructuras: La existencia de infraestructuras tanto para el transporte y las comunicaciones como para actividades industriales y comerciales de envergadura habilita y califica las áreas identificadas para el desenclave geográfico externo. Estas infraestructuras deben ser destinadas o adaptadas a esa función específica.

Los criterios para la elección de áreas indispensables para el desenclave geográfico externo se aplican en dos zonas: ambas se encuentran alrededor de las entradas del canal interoceánico, al sur de las esclusas de Miraflores y al norte de las de Gatún, tal como aparece en los mapas adjuntos.

Precisemos, sin embargo, que debemos reconocer en estas tierras dos categorías:

- i. Áreas generales de desenclave.
- ii. Áreas críticas de desenclave.

Entre las primeras, se comprende a todas las zonas an-

teriormente descritas, y, entre las segundas, las áreas ribereñas del Canal y las que bañan las bahías adyacentes a las ciudades de Panamá y Colón.

5. OBSTACULOS FISICOS DEL DESENCLAVE: LA ZONA DEL CANAL DE PANAMA.

La forma de organización del espacio y del uso del suelo en la Zona del Canal se oponía a una planificación y administración más coherente y eficiente del espacio en la región metropolitana. Todo ello es resultado de ciertos fenómenos históricos y funcionales ajenos a la operación del Canal de Panamá.

A. Evolución de la Región Metropolitana

A principios del siglo XX la Zona del Canal era el elemento funcional más importante de la región metropolitana. Durante el período de construcción de la vía interoceánica, la Zona del Canal albergaba por lo menos entre un 40% y un 50% de la población metropolitana y tenía un peso económico preponderante, prácticamente aplastante no sólo en el Istmo Central de Panamá sino en todo el país. En esa época y en las décadas siguientes su organización espacial era la más completa, compleja y eficiente en el país, y, por lo tanto, tenía un poder dominante de atracción; por la lógica de las cosas influía en forma decisiva en toda la región. En ese momento las ciudades de Panamá y Colón, al margen o en la periferia de la Zona del Canal, eran, en el peor de los casos aglomeraciones molestas y perturbadoras y, en el mejor, válvulas de escape hacia la irracionalidad para una población zonista ahogada por el peso de la eficiencia. Por otra parte, estas ciudades servían como elementos externos de regulación del equilibrio de mano de obra y de prestación de ciertos servicios para la Zona del Canal. Sin embargo, desde entonces y

por razones técnicas y políticas esa estructura demográfica y económica de la Zona del Canal alcanzó un punto de crecimiento cercano a cero (salvo la época de la Segunda Guerra Mundial) mientras que en el resto de la Región metropolitana la población se multiplica por 10 y la economía crece a un ritmo más acelerado aún. Actualmente, en los 1.432 Km² de la extinta Zona del Canal habitan cerca de 40.000 personas mientras que en las áreas aledañas de Panamá y Colón se aglomeran cerca de 800.000 habitantes.

Luego de los trabajos mismos de la construcción de la vía acuática interoceánica y de los lagos de reserva, la geografía de la Zona del Canal de Panamá fue violentada mediante la intervención de la mano del hombre, de carácter más bien restrictivo que activo. Ello ha dado como resultado el "fossilizamiento" de una región esencial, la más valiosa del territorio panameño, que ha quedado casi fijada en las estructuras geográficas y humanas modeladas a principios del siglo XX.

Ese "congelamiento" del centro del territorio metropolitano aparece también en la forma de uso del suelo que introduce una discontinuidad notable en toda la región.

B. El uso del suelo en la Zona del Canal

Antes del 1o. de octubre de 1979, de los 1.640 Km² de la Zona del Canal de Panamá (que incluían las aguas jurisdiccionales), sólo 57 Km² se encontraban ocupadas por instalaciones permanentes, es decir, un 3.6% del total.

De ellos, 1/4 eran instalaciones civiles, incluyendo 2.6 Km² de instalaciones funcionales y administrativas del Canal de Panamá (esclusas, represas, etc.). Los 3/4 se refieren a instalaciones militares: bases, residencias, aeropuertos, depósitos de municiones, instalaciones de defensa, etc.

27 lugares poblados (15 civiles y 12 militares), 10 lugares fortificados, 7 campos de antenas, 5 depósitos de combustible, 2 de municiones y 1 de gas, conforman las áreas urbanizadas de la extinta Zona del Canal que nada tienen que ver con el Canal de Panamá. De los 1.640 Kms² de la ex-Zona, sólo 115 Kms², es decir un 7^o/o se dedica a la operación, funcionamiento y mantenimiento de la vía interoceánica. El resto del territorio, cuyo uso había sido "congelado" en actividades desconectadas con el resto de la región metropolitana y de su función natural, debe ser integrado, en forma activa, a tal región y participar en el desenclave geográfico de Panamá.

La complejidad de los mecanismos establecidos en forma más bien natural por Panamá para administrar esta región ístmica en el centro del país ha adquirido tal grado de desarrollo que se impone una acción concertada de la organización del espacio de manera integral que incluya también a la extinta Zona del Canal, para disminuir los conflictos reales y potenciales crecientes que terminarían por paralizar la vía interoceánica y toda la región metropolitana por embotellamientos y descoordinaciones funcionales.

En los últimos años se han realizado valiosos estudios para el planeamiento de la mejor organización de las diversas áreas de la región, como el conocido "Plan de Panamá"⁽⁹⁾ y el "Plan de Colón"⁽¹⁰⁾, además de los estudios emprendidos por la Dirección de Planificación (convertida luego en Ministerio) y el reciente Ministerio de Vivienda; pero desgraciadamente hasta la fecha no han podido ponerse en práctica por el obstáculo fundamental que significaba la existencia jurisdiccional y administrativa de la Zona del Canal de Panamá.

(9) IVU, De Diego y Fábrega Consultores, Panamá 1968.

(10) IVU, Marcelo Narbona, Panamá 1967.

Desde el 1o. de octubre de 1979, tal situación comienza a evolucionar y el Ministerio de Planificación y Política Económica está adelantando planes y proyectos específicos que se pondrán pronto en ejecución, en particular en el área de Colón.

6. LAS NECESIDADES DEL DESARROLLO URBANO.

Junto con las acciones tendientes a lograr el desenclave geográfico funcional del país es necesario considerar la habilitación de áreas destinadas al desarrollo y expansión urbana de las ciudades terminales de Panamá y Colón. El intenso y rápido desarrollo económico que se derivaría del desenclave geográfico funcional se habrá de manifestar en el crecimiento de las áreas urbanas de la región metropolitana y en el mejoramiento de su infraestructura física y de servicios.

A. Ciudad de Panamá

Físicamente la ciudad de Panamá comprende tres entidades administrativas: el Distrito de Panamá, el de San Miguelito y el Sector Pácífico urbano de la extinta Zona del Canal de Panamá en el actual corregimiento de Ancón. De tal manera, la expansión propiamente urbana, hacia las áreas ya urbanizadas de Balboa, Curundú, Clayton y Fuerte Amador (barrios tipo ciudad-jardín) es más que todo un asunto de mejor coordinación administrativa de servicios públicos y de integración de infraestructuras físicas de comunicaciones. Los espacios vacíos que existen entre estas urbanizaciones residenciales o aquellos ocupados por instalaciones industriales, de comunicación internacional o militares, serían destinados sobre todo al desarrollo de actividades de desenclave externo por parte de la República de Panamá. De tal forma, la expansión física de la ciudad de Panamá, en sus aspectos residenciales y de comercio de detalle o de servicios profesiona-

les encuentra, en las áreas rurales alrededor del Fuerte Clayton, un sitio de elección. Se trata, pues, de algunos millares de hectáreas de topografía suavemente ondulada que darían a la ciudad de Panamá una forma más radial, con una disminución de los elevados costes de infraestructuras físicas y administrativas que actualmente soporta por la forma excesivamente alargada. Además, el Gran Panamá se integraría mejor con las áreas urbanizadas y susceptibles de ordenamiento urbano al Oeste del Canal, mejor conectadas por el nuevo puente de Miraflores y la autopista Panamá-La Chorrera.

B. Ciudad de Colón

La ciudad de Colón es, técnicamente, una ciudad enclave, sin ninguna posibilidad de expansión física o económica. Es pues, una ciudad estrangulada, en un espacio que no supera las 200 hectáreas de la Isla de Manzanillo. Para obviar esta situación es indispensable considerar, en la ribera Este del cauce del Canal, una amplia superficie de tierras no utilizadas o subutilizadas que se extienden hasta Sabanitas y Puerto Pílon. Para permitir su desarrollo económico (puertos, aeropuertos, áreas industriales y de expansión comercial, en particular la Zona Libre) y para desenciararla geográficamente desde el punto de vista interno e internacional es conveniente considerar las siguientes áreas específicas: Puerto de Cristóbal, Isla Telfers, Nuevo y Viejo Campo de Francia, Coco Solo y Fuerte Randolph. La integración urbana con Rainbow City y Margarita es un asunto de coordinación administrativa de servicios públicos y de apertura de vías de acceso que comuniquen entre sí las diversas áreas actualmente urbanizadas en forma de ciudad-jardín y el centro de la ciudad de Colón. La expansión residencial podría realizarse sin tropiezos en los vastos terrenos al Oeste del Nuevo Campo de Francia.

7. CONCLUSION

El desenclave geográfico funcional interno e internacional de la República de Panamá debería complementarse con acciones que logren asegurar un mejoramiento sustancial de las posibilidades de las ciudades terminales de Panamá y Colón para encauzar, con el mínimo coste económico y social, la ampliación de sus infraestructuras urbanas. Ello no es, sin embargo, suficiente. Las ciudades de Panamá y Colón organizan áreas metropolitanas cada vez más amplias, dinámicas y exigentes. La presión demográfica y social sobre el espacio es creciente y los conflictos sólo pueden exacerbarse.

La consideración del desarrollo de la región metropolitana como un todo orgánico (incluyendo la extinta Zona del Canal) es indispensable para evitar, en un futuro a mediano y largo plazo, un crecimiento anárquico y conflictivo que ponga en peligro, por embotellamientos funcionales, la eficiencia de la misma ruta de tránsito y, eventualmente, terminen en su parálisis definitiva.

V.

**LA NEGOCIACION EN TIERRAS, AGUAS Y
ADMINISTRACION DEL CANAL**

1. INTRODUCCION

La presente tiene como objetivo principal el de la zona

saparición, también desde la fecha de entrada en vigor del Tratado, del enclave autónomo, económico y comercial que operaba allí en abierta competencia con Panamá. Esto sucedió cuando se transfirieron a Panamá todas las actividades y funciones comerciales que se realizaban en la extinta Zona del Canal de Panamá, salvo la de transportar barcos de un océano a otro. También, los trabajos de la negociación permitieron definir con precisión los derechos suficientes que Panamá confirió a los Estados Unidos de América sobre el uso de tierras y aguas y sobre las funciones específicas para manejar y mantener el Canal de Panamá y los derechos para administrar las áreas de coordinación militar. Igualmente, esos trabajos hicieron posible la delimitación de las áreas sobre las cuales se ejercen los derechos mencionados, además de aquellas sometidas a los derechos de uso para los sitios de defensa, las áreas de coordinación civil de viviendas para los empleados de la Comisión del Canal y las que forman parte de acuerdos bilaterales separados como los laboratorios del "Smithsonian Institution" o las instalaciones de la "Federal Aviation Agency".

La negociación en tierras, aguas y administración se efectuó mediante la aplicación de cierta metodología, guiada por objetivos bien definidos, durante un largo proceso cuya última etapa se extiende desde el año de 1975 hasta septiembre de 1977 cuando podemos apreciar sus resultados en el texto del Tratado del Canal de Panamá.

2. METODOLOGIA DE LA NEGOCIACION

Por metodología entendemos la manera formal de proceder en las conversaciones sobre el tema. Ello comprende la organización de los trabajos y la participación de cada equipo en conversaciones conjuntas.

La última etapa de la negociación en tierras, aguas y administración, la decisiva, se desarrolló en dos mesas distintas aunque íntimamente vinculadas y estrechamente complementarias, con las contrapartes panameñas constituídas así:

- a) la mesa de negociadores principales presidida por los doctores *Rómulo Escobar B.* y *Aristides Róyo S.* y
- b) la mesa de negociación de expertos en tierras, aguas y administración del Canal, dirigida por el Arquitecto *Edwin Fábrega V.*

Ambas mesas podían reunirse simultáneamente aunque en muchas ocasiones sus trabajos no coincidieron cronológicamente. En la segunda mesa participaron, como negociadores, los miembros de la Comisión Panameña de Tierras, Aguas y Administración del Canal formada desde 1975 por los Ingenieros *Arnoldo Cano A.* y *Augusto Zambrano*, y los doctores *Flavio A. Velásquez* y *Omar Jaén Suárez*. Esta Comisión, cuyos trabajos ad hoc fueron formalizados mediante el Decreto 40 de 15 de marzo de 1977, fue Coordinada por el Arquitecto *Edwin Fábrega V.*, Negociador Principal. En sus últimas sesiones de julio y agosto de 1977 también participaron el Tte. Coronel *Armando Contreras*, G-3 de la Guardia Nacional, quien expuso las aspiraciones del Gobierno Nacional en cuanto a tierras y aguas para la participación panameña en la defensa conjunta del Canal y su Asistente el Capitán *Moisés del Río*, y el Ingeniero *Julio Mock* responsabilizado por los aspectos de la confección de los mapas finales de la negociación. Por parte de los Estados Unidos de América estuvieron presentes en la Mesa de negociación en Tierras, Aguas y Administración del Canal el Teniente General *W. Dolvin* y el Coronel *L. Jackley* del Departamento de Defensa, los Tenientes Coronales *R. Duker* y *G. Carroll* asistentes del Teniente General *W. Dolvin*, el Capitán *S. Lukas* del Departamento de Defensa, el señor *John Becker* y la señora *Geraldine Chester* del Departamento de Estado.

La Mesa de Expertos en Tierras y Aguas desarrolló los siguientes trabajos conjuntos: elaboración de una clasificación de tipos de áreas según diferentes derechos de uso; localización geográfica y delimitación cartográfica de las diversas áreas de tierras y aguas involucradas en el Tratado del Canal; derechos de uso sobre tierras y aguas que Panamá confiere a Estados Unidos para el manejo y mantenimiento del Canal; condiciones para la administración de las áreas de coordinación militar; esquema para la reversión a Panamá de los puertos de Balboa y Cristóbal y Ferrocarril de Panamá; funciones y actividades de la Nueva Entidad Administradora del Canal y Funciones y actividades que corresponden a otras instituciones u organismos, sobre todo de Panamá.

Esta Mesa de Expertos adelantó sus trabajos conjuntos tanto en Contadora y Panamá (Ministerio de Relaciones Exteriores) como en Washington (Pentágono) en cerca de 50 sesiones de negociación celebradas durante dos años, la última de las cuales se realizó el 10 de agosto de 1977 en Panamá. Ella funcionó bajo el entendimiento que sus decisiones serían ad-referendum de los dos gobiernos e independientes de los acuerdos de la mesa de negociadores principales, salvo en lo que se refiere a los siguientes puntos: régimen de uso de los sitios de defensa contenido en el Estatuto de Fuerzas Armadas de los Estados Unidos en Panamá, licencias de uso en las áreas de operación del Canal, régimen de las viviendas para empleados del Canal, régimen de servicios públicos (electricidad, agua y teléfonos) en las áreas de lo que era la Zona del Canal de Panamá y naturaleza de la Nueva Entidad Administradora del Canal. Tales temas fueron tratados por la Mesa Política, quedando en estos puntos a la Mesa de Expertos la responsabilidad por la localización geográfica y cartográfica de las áreas sobre las cuales se ejercerían los derechos de uso anteriormente mencionados. Además se trabajó bajo el entendimiento que los diversos puntos que se trataban for-

maban un paquete autónomo, de manera que las concesiones de parte y parte en cada punto no alteraban el equilibrio de temas ajenos a tierras, aguas y administración del Canal y que, igualmente, el tratamiento de todos los otros temas de la negociación no influía sobre los acuerdos que se celebraban en la mesa de negociaciones de expertos. Todo ello con el ánimo de *perturbar lo menos posible con consideraciones subjetivas*, el tratamiento de delicados asuntos de carácter técnico, indispensables tanto para lograr el continuado funcionamiento y mantenimiento del Canal de Panamá como para asegurar la reversión efectiva de áreas e instalaciones para las otras necesidades de desarrollo urbano, económico y espacial de la República de Panamá y en particular de las ciudades principales de Panamá y Colón en la región metropolitana.

La Comisión Panameña de Tierras, Aguas y Administración del Canal adelantó sus trabajos en base a un exhaustivo estudio de la realidad geográfica, administrativa y funcional de la Zona del Canal de Panamá mediante una investigación documental y un intenso programa de visitas a funcionarios, empleados del Canal y oficiales de las Fuerzas Armadas norteamericanas, y de inspección en el terreno de todas las áreas e instalaciones civiles y militares.

Además, realizó consultas internas de carácter técnico con las diversas instituciones panameñas involucradas en sus temas y contó con la colaboración de la Autoridad Portuaria Nacional y sobre todo del excelente secretariado de la Misión Negociadora en el Ministerio de Relaciones Exteriores dirigido por Doña Oris García de Salazar. Ella funcionó siguiendo las instrucciones políticas del Gobierno Nacional transmitidas mediante su coordinador Arquitecto Edwin Fábrega. Además, hay que reconocer el útil trabajo de "explorador" y "liaison" realizado en este tema por el Embaja-

dor Gabriel Lewis G. durante los últimos meses de la negociación en Washington. El funcionamiento ininterrumpido y provechoso de la Comisión Panameña de Tierras, Aguas y Administración del Canal fue posible gracias al apoyo decidido que siempre le brindó el Jefe de Gobierno General Omar Torrijos Herrera.

3. OBJETIVOS DE LA NEGOCIACION

El propósito de las conversaciones en Tierras , Aguas y Administración fue el de conciliar las necesidades de la República de Panamá como principal responsable por la organización voluntaria de su espacio geográfico y las aspiraciones de los Estados Unidos en cuanto a las áreas y derechos para el funcionamiento y defensa del Canal, de acuerdo con una serie de realidades funcionales y las posibilidades de evolución de las mismas. Interesaba dotar a la República de Panamá de los instrumentos institucionales y territoriales para lograr una organización óptima del espacio en la Región metropolitana mediante la rápida reversión a su pleno uso de áreas e instalaciones y funciones esenciales para el desarrollo demográfico, económico y urbano. Igualmente, se intentaba mediante estas conversaciones delimitar las áreas geográficas y definir los derechos de uso necesarios y suficientes que confirió la República de Panamá para garantizar el cumplimiento de las responsabilidades de los Estados Unidos de América en el manejo, funcionamiento y mantenimiento del Canal de Panamá y su conveniente protección y defensa en el Istmo, durante el período de duración del Tratado del Canal.

Entre los objetivos específicos mencionaremos la necesidad de considerar bases para la solución de ciertos problemas como:

- a. El crecimiento demográfico galopante de la región me-

tropolitana impone una presión creciente a su espacio geográfico. Actualmente viven en ella cerca de 800,000 habitantes que se convertirán en el año 2000 en 2,600.000 según la hipótesis alta o en 2,000.000 según la hipótesis más razonable. Es evidente que las ciudades de Panamá y Colón deberán contrar con áreas de expansión urbana en terrenos de la extinta Zona del Canal.

- b. Esta población exigirá la prestación de servicios públicos, sobre todo de agua potable suministrada por la Cuenca hidrográfica del Chagres. Igualmente, para evitar ciertos efectos de la presión demográfica creciente será necesario continuar desarrollando controles más rigurosos de los usos del suelo en la cuenca para evitar la deforestación descontrolada que afecta la disponibilidad de agua para usos urbanos y del Canal y estimula la peligrosa erosión y la consiguiente sedimentación de materiales en el cauce del Canal.
- c. Además, el crecimiento demográfico y urbano y la intensificación de las actividades en la región metropolitana demandarán de un desarrollo notable de las comunicaciones internas en sentido longitudinal y transversal, mediante puertos, ferrocarriles oleoductos, transportadores oceánicos y carreteras a través de tierras de la extinta Zona del Canal. Son inminentes dos proyectos esenciales: la carretera atlántica Colón-Penonomé y la autopista Panamá-La Chorrera.
- d. Las necesidades de asegurar el bienestar económico y la creación de empleo sólo podrán resolverse mediante la utilización de áreas y el desarrollo de actividades relacionadas con la ruta canalera y las inmediaciones de la misma, tanto en el Sector Atlántico como en el Sec-

tor Pacífico. En estas áreas deberán establecerse y desarrollarse actividades comerciales, industriales y portuarias bajo la entera responsabilidad de la República de Panamá.

Los resultados de la negociación en el tema de Tierras y Aguas de la Zona del Canal no ignoraron el peso de ciertas realidades de tipo organizativo y funcional y las estructuras espaciales que se han creado en esa parte del territorio nacional en lo que ha transcurrido del siglo XX. Igualmente, consideraron las necesidades actuales del país y de la región Metropolitana, así mismo como los estudios de previsión de evolución y de organización del espacio realizados en los últimos años por grupos de trabajo de la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y del Ministerio de Planificación y Política Económica. En efecto, las diversas proyecciones futurológicas de acuerdo con ciertas hipótesis coinciden todas en los puntos siguientes:

- a. La ampliación significativa de los núcleos urbanos existentes.
- b. La expansión de las áreas urbanas y suburbanas en tierras de la Zona del Canal en ambas entradas de la vía interoceánica.
- c. La delimitación de extensas áreas de la cuenca del Chagres con usos del suelo estrictamente controlados por parte de la República de Panamá.
- d. Un desarrollo mayor de los ejes viales en sentido transversal.

Además, el aumento de las necesidades del comercio marítimo internacional a mediano y largo plazo impondrán, en cierto momento cercano al horizonte del año 2000, la ejecu-

ción de obras de mejoramiento de la capacidad del Istmo para cumplir con su función geográfica, mediante una modernización notable del actual Canal de esclusas o la construcción de un canal a nivel del mar. Ello traerá como consecuencia un uso más intensivo de la tierra en la región metropolitana y una organización más compleja de su espacio geográfico y funcional.

4. EVOLUCION DE LAS CONVERSACIONES

Para resolver las diversas causas de conflicto que se estaban acumulando entre Panamá y los Estados Unidos por razón de la existencia e interpretación unilateral del Tratado de 1903 y sus Enmiendas, entre las cuales destacamos la persistencia del enclave jurisdiccional y administrativo de la Zona del Canal se inician, en 1964, negociaciones entre los dos países. En el tema de los derechos que se acordaron sobre las Tierras, Aguas y Administración del Canal de Panamá podemos resumir la evolución de las conversaciones en los siguientes puntos:

a. Al principio, según los Estados Unidos, la Zona del Canal era toda útil y necesaria para el funcionamiento de la vía interoceánica. Administrativamente la dividía en dos sectores; a) áreas de la Compañía del Canal de Panamá; b) áreas de otras agencias del gobierno norteamericano incluyendo las Fuerzas Armadas. Distinguía, además, un pequeño sector de reserva forestal. Al mismo tiempo, la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República luego de un serio estudio dictamina que sólo se necesita menos de un 10% de las tierras y aguas de la Zona del Canal para manejar convenientemente la vía interoceánica. Estudios posteriores indican que de las 166,000 hectáreas solamente 5,700 hectáreas, es decir, un 4% de la Zona del Canal de Panamá (incluso las 23,400 hectáreas de mar terri-

torial) contiene instalaciones permanente como los poblados, las esclusas y las obras militares; el 96% está cubierto por aguas, bosques y matorrales. De estas 5,700 hectáreas, un 75% están dedicadas a usos de tipo militar. El área para el manejo del mismo canal, con las instalaciones, el cauce y las laderas para control de erosión no supera las 16,000 hectáreas, cerca de un 10%.

b. A pesar de los meritorios esfuerzos de los negociadores panameños y de sus rigurosos planteamientos conceptuales, los Estados Unidos demuestran una actitud negativa que se refleja en los resultados de la negociación en el tema de Tierras y Aguas según los Proyectos de Tratados de 1967. En aquella ocasión, el gobierno norteamericano insistió en la devolución al pleno uso de Panamá de áreas periféricas y marginales, claramente insuficientes para permitir la solución de los graves problemas demográficos, urbanos y económicos causados por la desarticulación espacial en la región metropolitana. Los Estados Unidos entendían devolver plenamente a Panamá sólo un 6% de las tierras y aguas injustamente retenidas desde 1903 y pretendían mantener, en la práctica, una Zona del Canal aunque ligeramente reducida en algunos de sus bordes.

c. No obstante el poco éxito de los Proyectos de Tratados de 1967, luego de la reanudación de las conversaciones en 1971, la misión negociadora norteamericana insiste en su posición tradicional en forma tal que se crea un verdadero "impasse" en el tema y se suspende el trabajo considerable y valioso de los sub-comités de Tierras y Aguas de la negociación del Tratado del Canal y en particular el producido por el negociador panameño Lcdo. Fernando Manfredo B.

d. Después de los acuerdos de noviembre de 1974 que aseguraron la total reversión jurisdiccional de toda la Zona del Canal desde la entrada en vigencia del Tratado advertimos, a

principios de 1975, el primer atisbo en un cambio de actitud de los Estados Unidos en la cuestión de Tierras y Aguas. En este tema, a pesar de mantener el concepto de devoluciones de áreas periféricas y menores, de aproximadamente un 10^o/o de la Zona del Canal, los negociadores norteamericanos plantean una serie de matices en los regímenes de uso de las áreas para el funcionamiento y defensa del Canal. Al mismo tiempo, el gobierno panameño toma la decisión política de considerar derechos de uso para la defensa del Canal en tres sitios localizados en el Atlántico, en el Pacífico y en medio del Istmo Central de Panamá, capaces de albergar fuerzas de tierra, mar y aire. De tal forma, debería revertir al pleno uso de Panamá cerca de un 80^o/o de la Zona del Canal.)

e. Al año siguiente, los planteamientos de la delegación de Panamá que se inspiran en las proposiciones y principios de la Declaración Tack-Kissinger de 7 de febrero de 1974 (específicamente en los puntos 4o y 6o y en los acuerdos conceptuales rubricados en 1974 sobre Defensa y Protección del Canal, Jurisdicción y Derechos de uso y participación creciente Panameña en la Administración del Canal), tienen una mejor acogida en el equipo norteamericano. Estos planteamientos se resumen en cuatro conceptos esenciales: A) Disposición de definir las áreas funcionales sobre las cuales ejercería sus derechos de uso la Nueva Entidad Administradora del Canal y que incluirán el cauce mismo del Canal, las instalaciones esenciales (esclusas, represas), las laderas para control de erosión y otras reducidas áreas e instalaciones aisladas que forman parte del funcionamiento del Canal; B) Conveniencia de circunscribir los dispositivos físicos de defensa (bases militares esencialmente) y los derechos de uso correspondientes, a áreas contiguas a las instalaciones vitales (esclusas y represas) en vez de desplegarlos a todo lo largo del cauce del Canal; C) Oportunidad de establecer matices más definidos en los regímenes de uso que permitiesen la creación de los regímenes de coordinación administrativa de tipo civil y

militar para las áreas de entrenamiento, comunicaciones, viviendas y otras instalaciones, que las hiciera más aptas para una participación de Panamá en su uso y además las preparara para una más rápida integración al pleno uso por parte de Panamá. D) Necesidad de crear mecanismos dinámicos de ajuste que permitiesen reintegrar al pleno uso de Panamá y durante los primeros años de entrada en vigencia del Tratado, importantes áreas de alto interés cualitativo que no pudiesen ser devueltas desde su entrada en vigencia.

Además, la Delegación de Panamá aspiraba a que el equipo norteamericano reconociese la necesidad de distinguir dos tipos de áreas cuya devolución a Panamá, desde la entrada en vigencia del Acuerdo, causaría un impacto inicial favorable a la ejecución del Nuevo Tratado del Canal: A) Áreas de interés cuantitativo, constituidas por extensas superficies de agua, de bosques y montes, alejadas de los centros urbanos; y B) Áreas de interés cualitativo, de menor extensión pero de alto valor potencial para la expansión urbana y el desenclave geográfico externo, en particular áreas de uso comercial, industrial y portuario.

Inspirados, aunque parcialmente, en los conceptos mencionados, el equipo norteamericano realiza un primer ejercicio intelectual y textual cuya interpretación cartográfica efectuada por el equipo panameño aparece en la "hipótesis para un ordenamiento posible" de principios de 1976.

A fines de 1976 las delegaciones de Panamá y de los Estados Unidos presentan propuestas exploratorias que fueron ajustadas a principios de 1977 y que podríamos resumir así: A) Las áreas de impacto inicial de interés cuantitativo que se devolverían a Panamá a la entrada en vigencia del Tratado comprenderían alrededor de un 60 a 70% de la Zona del Canal. B) La categorización de áreas según diversos regí-

menes de uso reconoce, durante la vigencia del Tratado, y en las presentaciones de ambos países, las siguientes categorías: a) Areas de la Nueva Entidad administradora del Canal; b) Sitios de defensa; c) Areas de coordinación militar; d) Areas de coordinación civil y e) Areas bajo acuerdos bilaterales separados.

Finalmente, sobre el tema de funciones se logró identificar, conjuntamente, las funciones generales necesarias para la operación y mantenimiento del Canal asimismo como una lista ilustrativa de las funciones operacionales básicas, de manera que todas las demás o bien eran trasladadas a las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos (particularmente servicios de salud y educación para empleados norteamericanos) o revertían a Panamá.

En el tema específico de Tierras y Aguas, Panamá planteó, en los dos últimos meses de la negociación que culminaron en los Acuerdos del 10 de agosto de 1977, sus requerimientos de áreas e instalaciones para asegurar convenientemente, desde la entrada en vigencia del Tratado, sus responsabilidades en la defensa conjunta del Canal, lográndose entendimientos sobre algunas de sus exigencias.

5. RESULTADOS DE LA NEGOCIACION EN TIERRAS, AGUAS Y ADMINISTRACION DEL CANAL

Los acuerdos en el tema global de tierras, aguas y administración son el resultado de la complementariedad de ciertos entendimientos elaborados en las dos mesas de negociación. A continuación presentamos una síntesis de los puntos fundamentales de los acuerdos realizados:

- a) La Mesa de negociadores principales, acordó y luego

fue aprobado por ambos gobiernos:

a.1. El régimen de uso de tierras y aguas que se aplicaría en los sitios de defensa que Panamá pondría a disposición de los Estados Unidos para estacionar sus Fuerzas Armadas que participarían en la defensa conjunta del Canal.

a.2. El régimen de uso de las áreas de viviendas de empleados norteamericanos o asimilados como tales de la nueva Comisión del Canal de Panamá. Según este régimen, las viviendas de los poblados civiles que actualmente administra la Compañía del Canal y que no revierten a Panamá se pondrán a disposición de la Comisión del Canal que las asignaría a los empleados norteamericanos que actualmente las ocupan y sus reemplazantes del mismo origen si hubiere lugar, durante el período de vigencia del Tratado. Las viviendas que no se necesiten más para empleados norteamericanos revertirán a Panamá.

a.3. El régimen de administración de servicios públicos y comunales de agua, alcantarillados, electricidad y teléfonos y de mantenimiento de calles y áreas comunales en las áreas de operación del Canal y de viviendas de empleados de la Comisión del Canal. La nueva Comisión asume la responsabilidad por la prestación de tales servicios durante la vigencia del Tratado, en coordinación con las entidades panameñas que se ocupan de la prestación de ellos, quienes facturarán a sus clientes que se encuentren en las áreas mencionadas.

a.4. El régimen de licencias de uso que concedería Panamá en las áreas de manejo, funcionamiento y mantenimiento del Canal, de fondeo de naves y de áreas especiales como el curso del Chagres. Sólo Panamá podrá conceder tales licencias de uso, sobre todo de actividades comerciales, aunque sujetas a la aprobación de Estados Unidos a fin de evitar

incompatibilidades con la buena operación del Canal.

a.5. La naturaleza de la Comisión del Canal, que será una agencia del gobierno de los Estados Unidos, sujeta a su legislación nacional, aunque el sub-administrador hasta 1990 y luego el Administrador hasta 1999 serán ciudadanos panameños presentados, para su nombramiento, por el Gobierno de Panamá.

b) La Mesa de Expertos en Tierras, Aguas y Administración del Canal acordó y luego fue aprobado por ambos gobiernos:

b.1. Los derechos de uso de tierras y aguas que se confieren a Estados Unidos para el manejo, funcionamiento y mantenimiento del Canal, y las funciones de la Comisión del Canal de Panamá. Esto implica derechos de uso específicos en las áreas para el funcionamiento del Canal incluyendo las instalaciones principales como esclusas y represas y las instalaciones auxiliares situadas fuera del área continua que se extiende desde el Atlántico hasta el Pacífico, dedicada al funcionamiento del Canal, para que la Comisión del Canal realice las funciones generales y operacionales acordadas y que sólo se refieren al eficiente funcionamiento técnico de la vía interoceánica. Además, ello incluye derechos de uso de aguas de los lagos y sus tributarios de la cuenca del Canal y las instalaciones de regulación de los volúmenes de agua disponibles como represas principales y auxiliares, así como derechos específicos de fondear naves en el área especial que sigue el curso del río Chagres desde la represa Madden hasta el mar.

b.2. Las condiciones para la administración de las áreas de coordinación militar, que son excepciones al régimen del Estatuto de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en Panamá. Estos derechos, aunque otorgan a Estados Unidos una responsabilidad principal en la administración de tales

áreas, permiten su uso por parte de las Fuerzas Armadas de Panamá que participan en la defensa conjunta del Canal, sin confundir nunca las líneas de autoridad y mando de las dos Fuerzas Armadas que las utilicen. Se trata de áreas de entrenamiento, viviendas, comunicaciones y servicios especiales médicos y educativos.

b.3. El esquema para la reversión a Panamá de los puertos de Balboa, Cristóbal y del Ferrocarril de Panamá, que incluye el establecimiento de un comité portuario conjunto y sus reglas de funcionamiento, que coordinaría las actividades de la Autoridad Portuaria Nacional de Panamá en los puertos de Balboa, Cristóbal y el Ferrocarril de Panamá y las de la nueva Comisión del Canal de Panamá, a fin de evitar situaciones incompatibles dada la proximidad de las instalaciones portuarias y ferrocarrileras y el cauce mismo del Canal.

b.4. Los derechos para construir represas adicionales que permitan elevar el nivel del Lago Gatún hasta la cota de 100 pies, y elevar el nivel del Lago Alajuela hasta la cota de 260 pies, límites de la extinta Zona del Canal de Panamá.

b.5. La localización geográfica y la delimitación cartográfica de las diversas áreas involucradas en el Tratado del Canal;

b.5. 1) Sitios de defensa: cuatro complejos de defensa alrededor de las esclusas, de los cuales dos en el Pacífico, Howard-Kobee-Rodman y Clayton-Albrook Oeste; dos en el Atlántico, Fuerte Sherman y Fuerte Davis, además de algunas instalaciones especiales aisladas tales como Galeta, Semaphore Hill y el oleoducto de la marina. Ellos suman 9,840 hectáreas, es decir, un 6^o/o de la antigua Zona del Canal.

b.5. 2) Areas de coordinación militar: cuatro campos de entrenamiento de los cuales dos en el Atlántico, Sherman y Piña, y dos en el Pacífico, Emperador y Clayton, el último de los cuales revierte a Panamá en los primeros años de entrada en vigencia del Tratado. Ellos comprenden cerca de 17,315 hectáreas, 11% de la desaparecida Zona del Canal. Además añadimos, dentro de esta categoría, 400 hectáreas ocupadas por las áreas de viviendas en la Estación Naval de Panamá, Fuerte Amador, Quarry Hights, Bajos de Curundu y parte de Altos de Curundu, algunas viviendas en el sector de Coco Solo, las escuelas, hospitales y dispensarios de salud situados fuera de los sitios de defensa como los hospitales Gorgas y Coco Solo, las escuelas secundarias de Balboa, Cristóbal, Curundu, el Canal Zone College de La Boca y algunas escuelas primarias en Diablo, Gamboa, Coco Solo, etc. A ellos sumamos las 500 hectáreas con otras instalaciones como el campo de antenas de Summit, algunos dispositivos de comunicaciones militares en el Cerro Ancón, el campo de antenas de Curundu que revierte a Panamá en tres años y Fuerte Gulick que lo hace en los cinco primeros años de entrada en vigencia del Tratado.

b.5. 3) Areas para el manejo, funcionamiento y mantenimiento del Canal que comprende el cauce del Canal y sus áreas aledañas desde el Atlántico hasta el Pacífico, las instalaciones como esclusas, edificios de administración, centrales eléctricas y subestaciones, líneas de transmisión, muelles y talleres de su uso exclusivo o compartido inclusive en los puertos de Cristóbal y Balboa, etc. dedicados solamente a usos no comerciales por la Comisión del Canal de Panamá. Todo ello suma aproximadamente 29,460 hectáreas, es decir, 18% de la extinta Zona del Canal.

b.5. 4) Areas de coordinación civil de viviendas para empleados norteamericanos del Canal y que comprenden

los poblados de La Boca, Balboa-Ancón, Diablo, Los Ríos, Cárdenas, Gamboa, Gatún, Margarita, Golden Hill y Coco Solo que totalizan 550 hectáreas urbanizadas.

b.5 5) Areas bajo acuerdos bilaterales separados en las cuales se incluyen la isla de Barro Colorado y edificios e instalaciones del "Smithsonian Institution" y de la Agencia Federal de Aviación, que suman cerca de 1,630 hectáreas, a saber, 1^o/o de la Zona del Canal.

Se han acordado mecanismos de reversión del uso de tierras y aguas cada 2 años para las militares y cada 5 años para las civiles, que permitirán adaptar el uso de tierras y la organización del espacio a la evolución normal de la región metropolitana y de la expansión de las ciudades terminales.

b.5. 6) Areas que revierten a Panamá a la entrada en vigencia del Tratado, que comprenden alrededor de 106,700 hectáreas, es decir, 64^o/o de la antigua Zona del Canal. Ellas son las siguientes:

Cerro Ancón y áreas aledañas a la Avenida de los Mártires
 Pista de Albrook y Albrook-Este (PAD)
 Parte de Altos de Curundú
 Parte de Fuerte Amador
 Complejo portuario de Balboa y área de depósito de combustibles, campo de antenas de Corozal.
 Fuerte Grant: islas Naos, Culebra, Flamenco y Perico
 Areas de bosques entre Fuerte Clayton y la ciudad de Panamá.
 Pedro Miguel y Paraíso
 Area de bosques entre Fuerte Clayton y el Lago Gatún.
 Area costanera desde el Puente de las Américas hasta Veracruz.

Servidumbre para la autopista Panamá-Arraiján
Area aldeaña a Arraiján
Gran parte del Lago Gatún
Lago de Alajuela (Madden)
Area al Sur del Corredor de Colón
Area al Norte del Corredor de Colón
Viejo y Nuevo Campo de Francia
Poblado de Rainbow
Cementerio de Mount Hope
Parte de Coco Solo
Fuerte Randolph
Complejo portuario de Cristóbal y depósito de combustible de Mount Hope.
Area de bosques entre los campos de entrenamiento de Sherman y de Piña
Area aldeaña al poblado de Piña
Area aldeaña a Escobal
Servidumbre de la carretera atlántica

6. ELABORACION DE LOS ACUERDOS FINALES

El 10 de agosto, después de una semana de árduas conversaciones realizadas en el Hotel Holiday Inn de la ciudad de Panamá, en las dos mesas de negociación que sesionaron simultáneamente, se produce el anuncio formal de la conclusión de los acuerdos finales sobre el Tratado del Canal de Panamá. Sin embargo, en el momento de la preparación de tales Acuerdos en forma de articulado del Tratado y su adecuada redacción, surgen considerables problemas en la interpretación de los acuerdos que obligan a las dos misiones negociadoras a continuar hasta el 5 de septiembre, en Washington, la más intensa y delicada etapa de conversaciones en el tema de Tierras, Aguas y Administración del Canal. De tal forma, cuando se inició la etapa de la elaboración conjunta

del texto final del Tratado, la Delegación norteamericana planteó interpretaciones restrictivas de los acuerdos logrados; pero, finalmente se adoptaron soluciones satisfactorias. Por ejemplo se aceptó, luego de una semana de negociaciones, el concepto de que la reversión de funciones implicaba, de manera general, la transferencia de las instalaciones dedicadas a la actividad correlativa: por ejemplo, al pasar a Panamá la responsabilidad por la prestación del servicio postal, policial o judicial, también se transferían los edificios destinados a tal función. Igualmente sucedía con edificaciones para la prestación de servicios comerciales como teatros, cafeterías, boliches, gasolineras, etc.

Paralelamente al trabajo de la mesa de redacción que elaboró los textos finales del Tratado del Canal y de los Acuerdos para la Ejecución de los Artículos III y IV del mismo, los equipos de expertos de negociación de Panamá y de los Estados Unidos, sobre tierras, aguas y administración del Canal, se convirtieron también en mesa de redacción. Luego de varias semanas de difíciles negociaciones en Panamá y en Washington lograron ambos equipos redactar conjuntamente, en español e inglés, los siguientes puntos del Tratado:

a. Anexo del Tratado del Canal. Procedimientos para la Cesación o Transferencia de las Actividades llevadas a cabo por la Compañía del Canal de Panamá o el Gobierno de la Zona del Canal y lista ilustrativa de las funciones que podrá desempeñar la Comisión del Canal de Panamá.

b. Anexo A del Acuerdo para la Ejecución del Artículo III del Tratado del Canal de Panamá. Areas para el funcionamiento del Canal, Areas de Viviendas, Servicios e Instalaciones Auxiliares y Fondeaderos.

c. Acta Convenida sobre el Acuerdo para la Ejecución del Artículo III del Tratado del Canal de Panamá.

d. Anexo A del Acuerdo para la Ejecución del Artículo IV del Tratado del Canal de Panamá. Sitios de Defensa, Areas de Coordinación Militar y otras instalaciones.

e. Anexo B del Acuerdo para la Ejecución del Artículo IV del Tratado del Canal de Panamá. Condiciones para la administración de las Areas de Coordinación Militar

f. Acta Convenida sobre el Acuerdo para Ejecución del Artículo IV del Tratado del Canal de Panamá.

Al mismo tiempo que se adelantaba en la redacción de los textos, los equipos técnicos de expertos de negociación se dedicaron a la elaboración conjunta de los mapas finales de la negociación, responsabilizándose el Instituto Geográfico Nacional "Tommy Guardia" del Ministerio de Obras Públicas de Panamá por el enorme trabajo de preparación de las 54 hojas de mapas polícromos y la "Defense Mapping Agency" de los Estados Unidos por su impresión oficial que se refieren a los Anexos A y B de los Artículos III (31 mapas) y IV (23 mapas) del Tratado del Canal. Esos mapas sintetizan, a diversas escalas, todos los aspectos geográficos de la negociación.

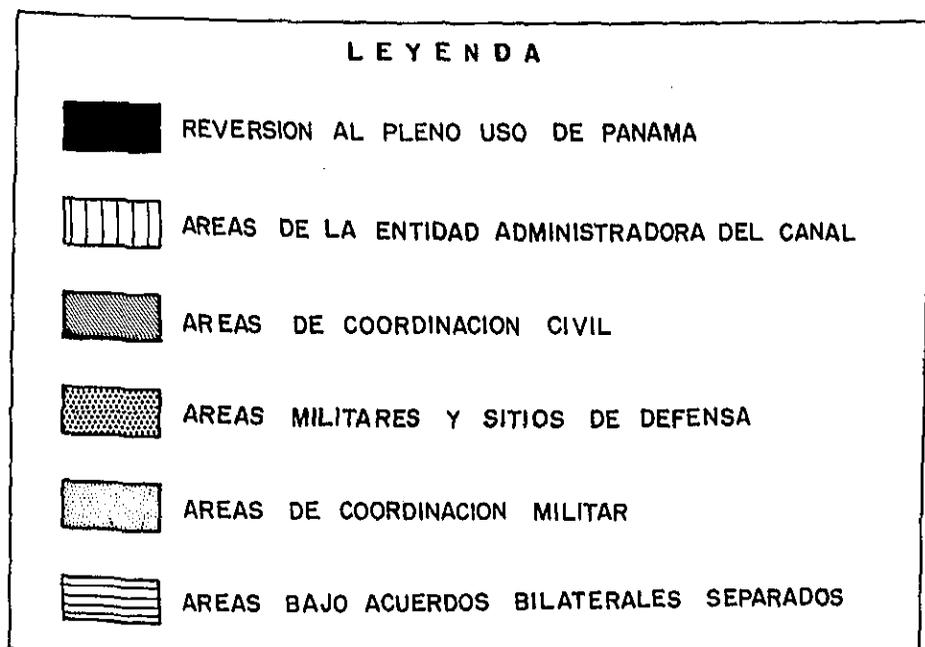
7 CONCLUSION

En esta apretada síntesis he tratado de resumir varios tomos de voluminosa documentación sobre el tema de tierras, aguas y administración del Canal y recoger los puntos fundamentales de los acuerdos logrados en la materia y que se integran, naturalmente, en el equilibrio general del Tratado del Canal. Esa documentación se refiere a las experiencias y testimonios acumulados por la Comisión Panameña durante

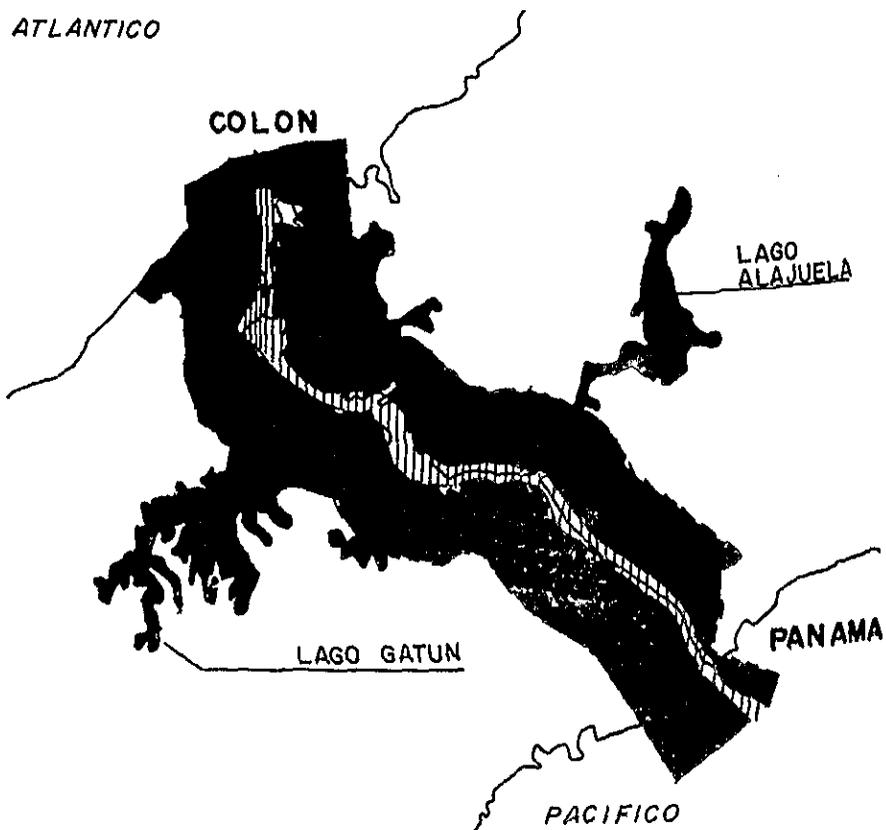
los últimos años de las negociaciones y a las conversaciones que han sostenido los dos equipos de negociación.

Los resultados de la negociación en el tema, que aparecen en el Tratado del Canal de Panamá, se perfeccionan y precisan adecuadamente en el momento de la ejecución del mismo. Tenemos que reconocer que ese Tratado se refiere a una realidad geográfica y funcional muy variada y compleja que tiene su propia dinámica interna de evolución. Reconocemos también que el Tratado enmarca esas tendencias y las dirige hacia otras soluciones que se integran dentro de las intenciones de las dos Altas Partes contratantes. Ello crea, naturalmente, nuevos fenómenos con su propia dinámica de evolución que harán del período de vigencia del Tratado, un verdadero período de transición entre la realidad actual y aquella que resultará en los alrededores del año 2000. De tal forma, el éxito del Tratado del Canal de Panamá dependerá, en gran medida, de su correcta y equilibrada aplicación a todo lo largo del período de su vigencia de manera que en el surgimiento de un sinnúmero de fenómenos nuevos de tipo geográfico y funcional se logren soluciones acordes con el espíritu general en el cual fueron pactadas sus estipulaciones.

MAPAS

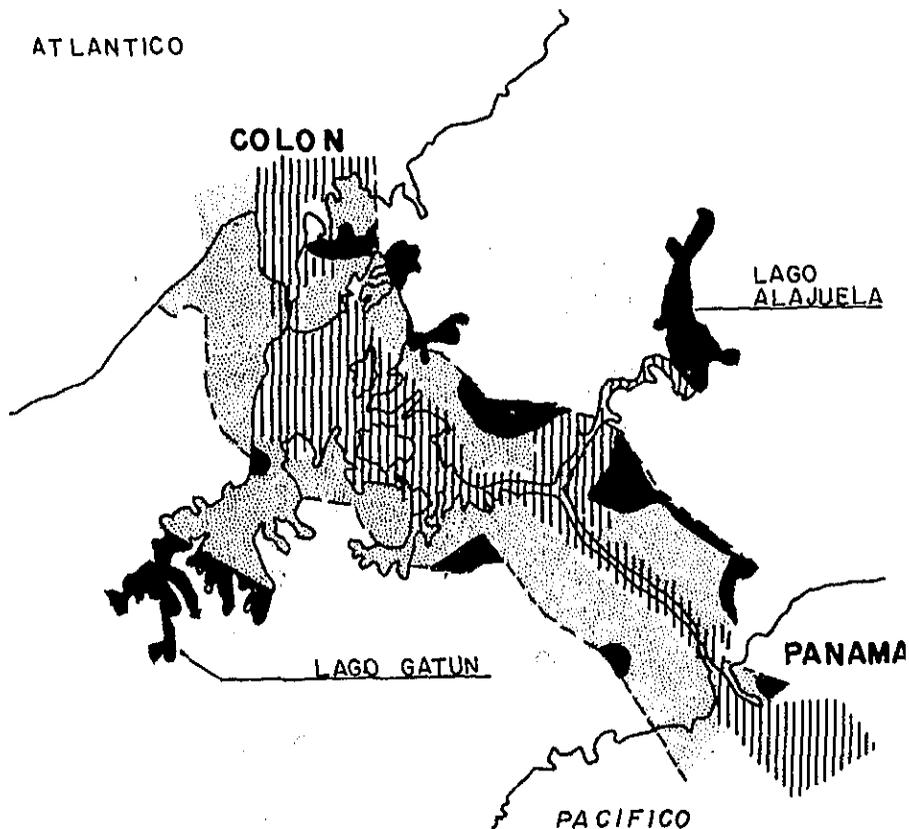


INTERPRETACION CARTOGRAFICA DE LA EVOLUCION DEL
TEMA DE TIERRAS Y AGUAS EN LA NEGOCIACION DEL NUEVO
TRATADO DEL CANAL DE PANAMA DE 1964 A 1977.



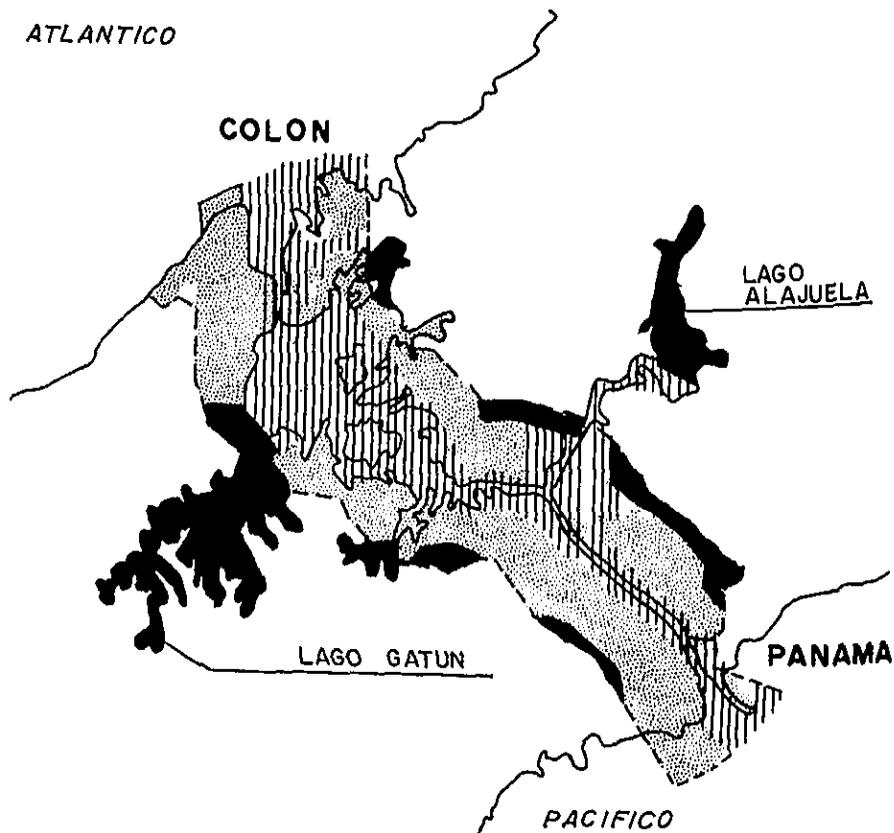
AREA DEL CANAL — PANAMA 1964
Resultado de un estudio efectuado por la Dirección de Planificación para que sirviera de base a la posición inicial de Panamá en las negociaciones.

Fig. 24. Area del Canal — Panamá 1964.



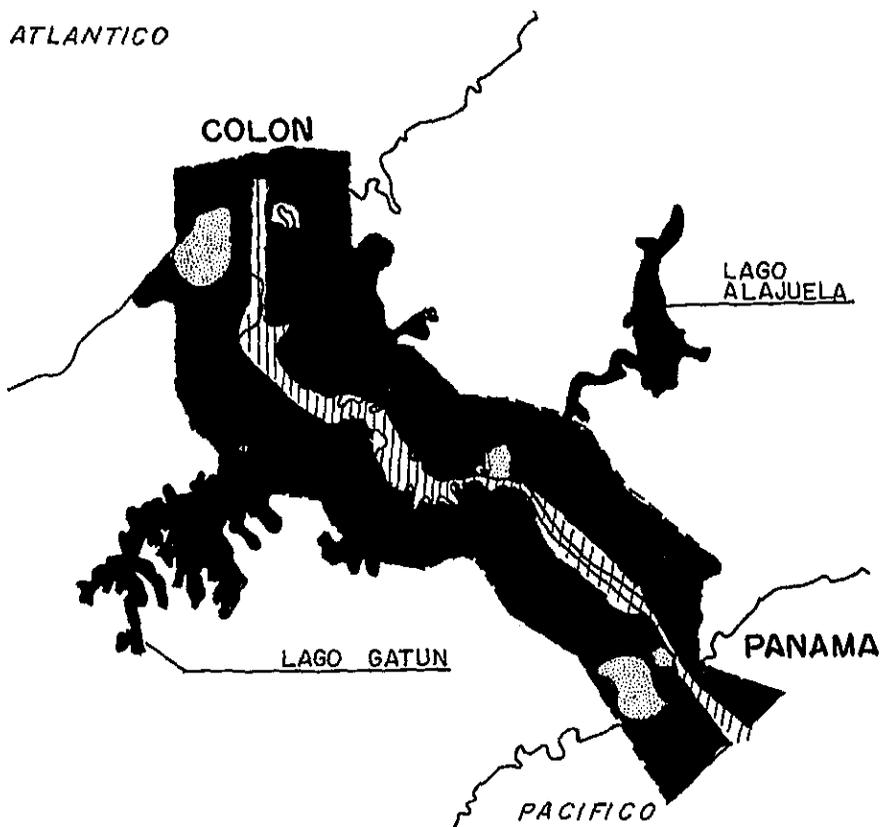
PROYECTOS DE TRATADOS DE 1967
Resultado acordado por los negociadores de ambos países en 1967.

Fig. 25. Proyectos de Tratados de 1967.



POSICION DE ESTADOS UNIDOS EN 1971
Presentada en la mesa de negociacion por la delegacion norteamericana

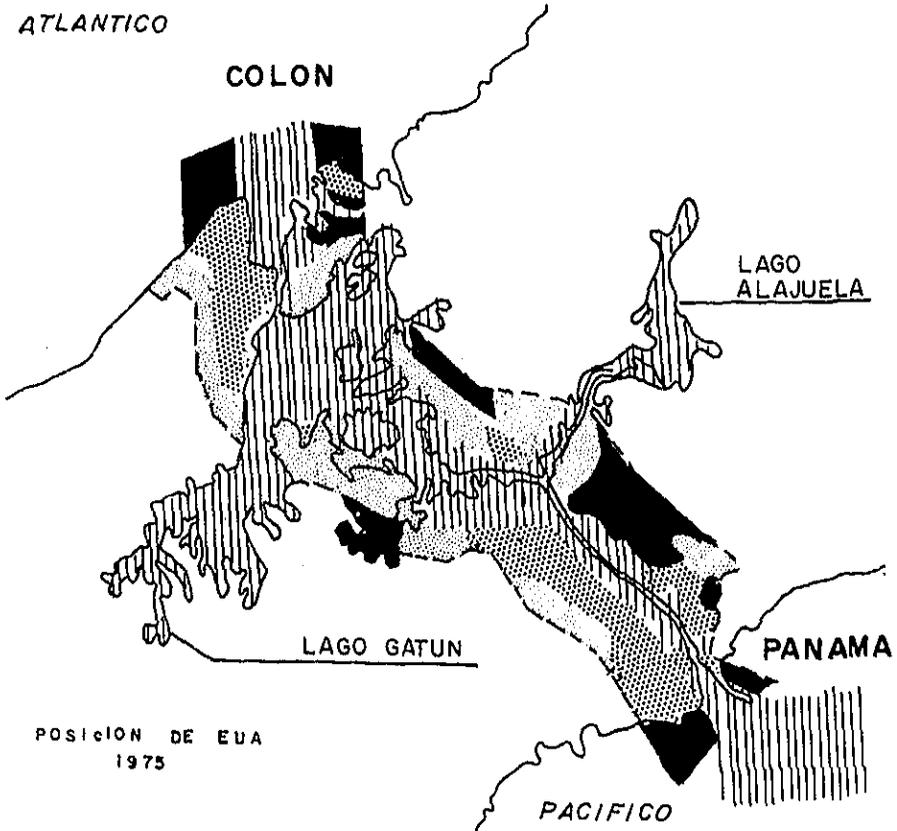
Fig. 26. Posición de Estados Unidos en 1971.



POSICION DE PANAMA EN 1975

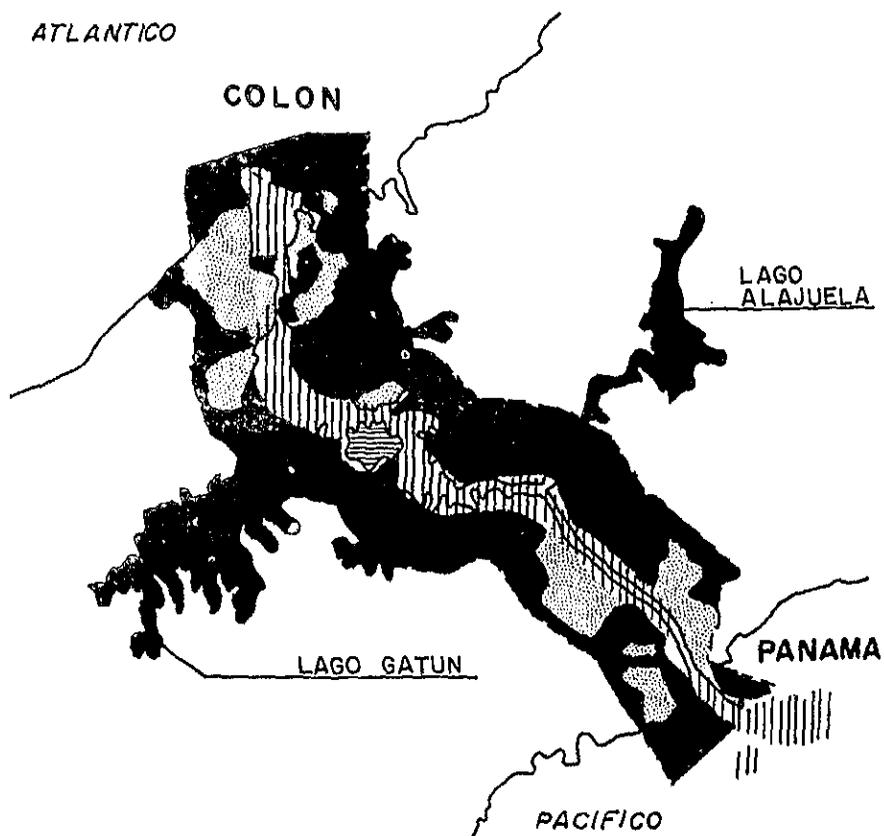
Posición oficial presentada en la mesa de negociación por la delegación panameña

Fig. 27. Posición de Panamá en 1975.



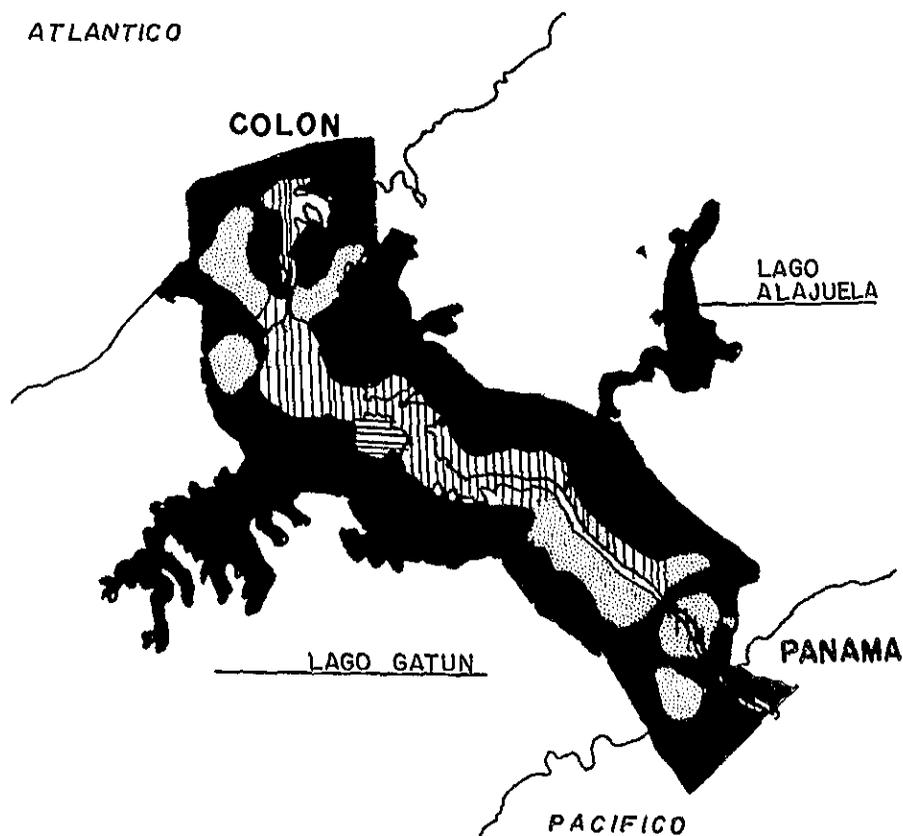
POSICION DE ESTADOS UNIDOS DE 1975
 Posicion oficial presentada en la mesa de negociaci3n por la Delegaci3n norteamericana

Fig. 28. Posici3n de Estados Unidos en 1975.



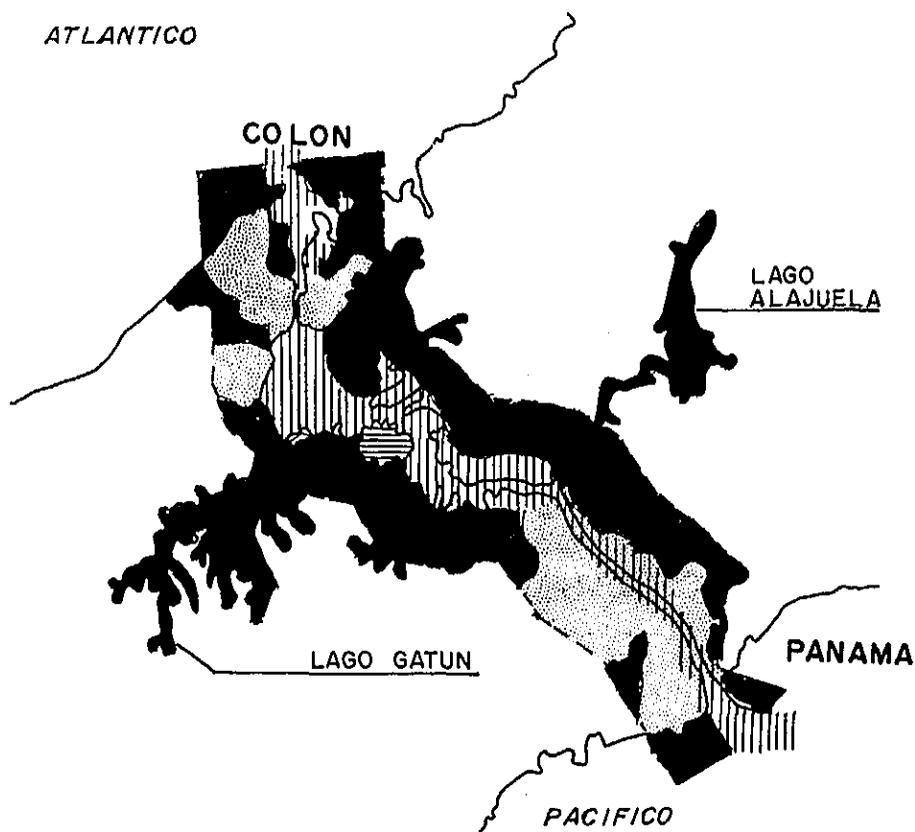
HIPOTESIS PARA UN ORDENAMIENTO POSIBLE 1976
Primer bosquejo de aproximacion de ambas delegaciones en 1976

Fig. 29. Hipótesis para un ordenamiento posible, 1976.



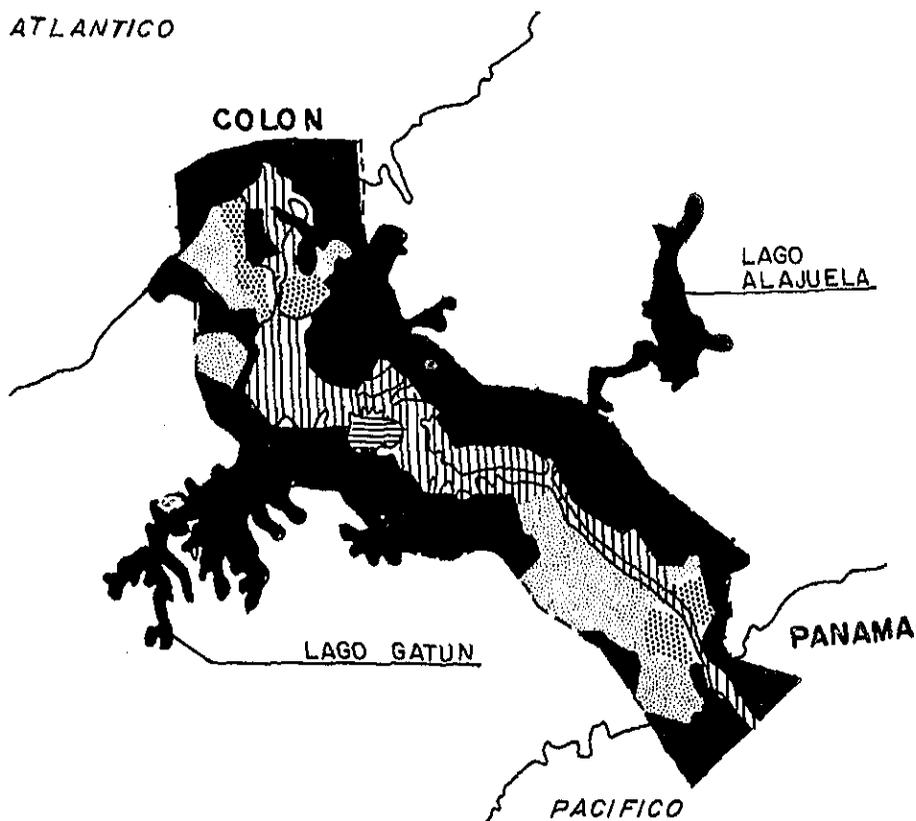
POSICION EXPLORATORIA DE PANAMA DE 1977
Presentada en la mesa de negociacion por la delegacion panameña

Fig. 30. Posición exploratoria de Panamá en 1977.



POSICION EXPLORATORIA DE ESTADOS UNIDOS EN 1977
Presentada en la mesa de negociacion por la delegacion norteamericana

Fig. 31. Posición exploratoria de Estados Unidos en 1977.



**ACUERDOS EN TIERRAS Y AGUAS ENTRE PANAMA Y ESTADOS
UNIDOS DE AGOSTO DE 1977**

Acuerdo final incluido en el Tratado del Canal de Panamá firmado el 7 de septiembre de 1977.

Fig. 32. Acuerdos en Tierras y Aguas entre Panamá y Estados Unidos de agosto de 1977.

VI.

**EL TRATADO DEL CANAL DE PANAMA
Y LOS GEOGRAFOS***

*** Conferencia dictada en la Universidad de Panamá
con motivo de la XII Semana Geográfica
noviembre de 1977**

La celebración de la XII Semana Geográfica de la Universidad de Panamá es un acontecimiento que adquiere, este año de la consolidación de la independencia nacional, un relieve especial. Por ello quisiera agradecer al Departamento de Geografía la gentil invitación que me extendió para iniciar este ciclo semanal de Conferencias. En ellas se recogerá el testimonio de los últimos adelantos de la disciplina en Panamá y las exposiciones sobre las nuevas expectativas con importantes implicaciones geográficas a realizarse en esa parte del territorio nacional conocida como Zona del Canal de Panamá.

Aprovecharé la ocasión para plantearles algunas reflexiones en torno a las responsabilidades que tocan a la República de Panamá en la aplicación del Tratado del Canal y la participación de los geógrafos en la ejecución de las mismas.

Son ya ampliamente conocidos los textos y los mapas de los Tratados sobre el Canal de Panamá celebrados entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América y firmados en Washington el 7 de septiembre de 1977. Sin embargo, no sería para nada inútil recordar algunos puntos esenciales para comprender mejor las amplias perspectivas de acción que muy pronto se ofrecerán a Panamá, a sus instituciones, a sus profesionales y expertos y en particular a sus geógrafos.

El Tratado fundamental, que trata de la neutralidad permanente del Canal de Panamá, establece, además del régimen de la vía interoceánica, el marco estructural, conceptual y político, de lo que serán las relaciones entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América, en base a la existencia y funcionamiento del Canal de Panamá, en la perspectiva histórica de la larga duración. Relaciones privilegiadas que, en principio, se apoyan más bien en vínculos de cooperación particularmente fuertes, que en las anacrónicas y desgastantes presencias físicas coloniales. A la innecesaria ocupación del territorio nacional por un ejército extraño y funcionarios de un gobierno extranjero se sustituyen relaciones especiales de amistad según los deberes y las obligaciones pactadas por las Altas Partes, que se refieren al eficiente y continuo funcionamiento y mantenimiento de la vía acuática interoceánica y a la defensa permanente de la misma. Aliados en un idéntico propósito, los Estados Unidos de América cesan en una serie de derechos y de situaciones de hecho en el Istmo de Panamá y toca a la República de Panamá reasumir los derechos y las responsabilidades sobre el ejercicio jurisdiccional en la llamada Zona del Canal de Panamá. Al mismo tiempo, recupera la República su capacidad plena para ejecutar acciones tendientes al racional ordenamiento del espacio geográfico físico y funcional en todo el territorio nacional. Ello incluye, naturalmente, una mayor autonomía en la explotación de su principal recurso natural, la posición geográfica.

Todo esto, desgraciadamente, no se realizará inmediatamente a la entrada en vigencia de los Tratados Torrijos-Carter como teóricamente ha debido suceder. En razón de la existencia de un aparato jurisdiccional y administrativo extranjero extremadamente complejo que se ha ido formando a lo largo de 75 años y que ha subsistido funcionalmente al margen, en gran medida, del resto de la República, se ha acordado un

amplio período de transición que terminará el 31 de diciembre de 1999. Para ese período se definen, en forma más precisa, las modalidades de las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos que se refieren a la responsabilidad primaria de los Estados Unidos por el funcionamiento, mantenimiento y defensa del Canal de Panamá. Durante ese período de 22 años Panamá irá recuperando, en algunos casos desde el principio y en otros en forma progresiva, áreas geográficas y capacidad de ejercicios jurisdiccionales y de ordenamiento del territorio, asimismo como de la administración del principal instrumento que hace posible en la actualidad la explotación de su posición geográfica, el Canal de Panamá. Así expuesto, todo el Tratado del Canal es, en cierta forma, un acuerdo con fecha fija de terminación, cuando sólo se ejecutará el tratado fundamental, asimilable a los tratados bilaterales y perpetuos de amistad y cooperación, el que trata de la neutralidad permanente del Canal de Panamá.

Sería largo y fastidioso enumerar, en forma exhaustiva, los derechos y las responsabilidades que desde el primer día de entrada en vigencia del Tratado, tiene que aceptar la República de Panamá. No obstante, si podemos clasificarlas, muy esquemáticamente, en dos tipos: primero, las responsabilidades que se desprenden del ejercicio jurisdiccional según la Constitución Política y las leyes vigentes, que Panamá asume en el territorio actualmente conocido como Zona del Canal de Panamá hasta el final del pequeño período de transición de 30 meses. Segundo, las responsabilidades que surgen de las mismas estipulaciones del Tratado del Canal de Panamá y sus acuerdos conexos.

Entre las primeras, mencionemos las que tienen evidentes implicaciones de geografía política o de geografía humana en su más amplia acepción: 1. Crear nuevas entidades político-administrativas con territorios de la actual Zona del Canal tales como provincias, distritos y corregimientos o integrar esos

territorios a las divisiones político-administrativas ya existentes; 2. Integrar la actual Zona del Canal a la región metropolitana de planificación y preparar planes y programas de inversiones públicas y de desarrollo económico y social adaptados al caso particular y a las originalidades de tal área geográfica; 3. Ejecutar, por parte de las diversas agencias del Estado, acciones y proyectos específicos tales como prestación de servicios de educación, salud y saneamiento, vivienda, agua, alcantarillado, electricidad, policía, justicia, etc., según lo indican las leyes que crean y regulan tales instituciones estatales. Estos servicios se inscriben como parte del paisaje humano y en particular del paisaje urbano; 4. Integrar físicamente y administrativamente las diversas áreas urbanizadas que, dentro de la actual Zona del Canal, corresponden a las dos grandes ciudades terminales: el Gran Panamá y el Gran Colón y establecer el régimen municipal más adecuado para su administración y desarrollo.

Además, entre las obligaciones que dimanaban del mismo Tratado del Canal de Panamá y que tienen implicaciones de geografía humana y sobre todo de geografía económica, industrial y urbana, tenemos que mencionar, en forma de síntesis, las siguientes desde la entrada en vigencia del Tratado: 1. Aceptar cerca de 106.000 hectáreas de tierras no urbanizadas y de aguas y de aproximadamente 1,000 hectáreas de tierras urbanizadas con cerca de 1.150 viviendas y edificios de la Zona del Canal de Panamá; 2. Responsabilizarse por el eficiente manejo y mantenimiento de los puertos de Balboas y Cristóbal y del Ferrocarril de Panamá; 3. Ofrecer en venta o en alquiler, a sus actuales ocupantes; aproximadamente 1.010 viviendas en los poblados de Paraiso, Pedro Miguel y Rainbow; 4. Expedir o revocar licencias para el uso de tierras en las áreas de operación del Canal, las áreas de viviendas y las áreas especiales inclusive los fondeaderos de

naves; 5. Aceptar la transferencia de 17 funciones y actividades de tipo comercial que actualmente realizan la Compañía del Canal o el Gobierno de la Zona del Canal y velar porque continúen prestándose esos servicios o servicios equivalentes; 6. Brindar una serie de servicios de tipo administrativo y jurisdiccional tales como aduanas e inmigración, policía, justicia, mantenimiento de calles, recolección de basuras, etc., en las áreas de la Zona del Canal de Panamá; 7. Coordinar, con la Comisión del Canal de Panamá, la prestación de ciertos servicios públicos como agua, luz y alcantarillados; 8. Tomar las medidas del caso para impedir actividades en la cuenca del Canal que afecten el normal funcionamiento de la vía acuática interoceánica y asegurar en general la preservación del ambiente natural..

Además, durante la vigencia del Tratado y según los plazos convenidos debe Panamá: 1. Aceptar aproximadamente 3.300 viviendas de los poblados civiles tales como Diablo, Balboa, Los Ríos, Margarita, Coco Solo, etc.; 2. Participar en el reexamen, cada dos años, de las áreas militares, y cada cinco años de las áreas civiles para traspasar al pleno uso de Panamá las que se acuerden; 3. Conceder a los Estados Unidos, si tiene lugar, los derechos de uso sobre las tierras y aguas adicionales necesarias para la construcción del tercer juego de esclusas incluyendo los de las represas auxiliares y la elevación del nivel de los lagos ya acordados; 4. Estudiar conjuntamente con los Estados Unidos de América la posibilidad de construir un canal a nivel del mar por la ruta y según las modalidades y derechos que se acuerden.

El cumplimiento cotidiano de este cúmulo de responsabilidades aparte de todas aquellas, muy numerosas por cierto, que no hemos mencionado puesto que tienen relativamente menos implicaciones geográficas, exigirá de ambas Partes esfuerzos especiales de acción y una actitud muy positiva

de interpretación correcta del espíritu y de la letra de las estipulaciones acordadas. Con ese propósito los dos países han creado, mediante el Tratado del Canal, una serie de mecanismos institucionales paritarios y binacionales de consulta, cooperación y coordinación tales como la Comisión Coordinadora, la Comisión Mixta sobre el Ambiente Natural, la Junta Combinada y el Comité Consultivo. Todos ellos, cuyos lineamientos generales y marcos de acción están determinados en el Tratado, tienen funciones ya sea de asesoría, de ejecución, de planificación y reglamentación muy importantes. La Comisión Coordinadora y sus diversos subcomités como el portuario y ferroviario, además de los que habrá que crear como el de administración del Canal, el de vivienda, el de licencias de uso de tierras, el de Telecomunicaciones, etc., y la Comisión Mixta sobre el Ambiente Natural son los organismos que tienen funciones con mayores implicaciones en la evolución del paisaje geográfico y en el ordenamiento del espacio. Mediante su activa participación en ellos al mismo tiempo que mediante la acción de los cuatro ciudadanos panameños de la Junta Directiva de la Comisión del Canal y su Sub-administrador primero y luego su Administrador, es que tendrá la República de Panamá la oportunidad de asumir en forma plena y efectiva sus responsabilidades en la correcta ejecución del Tratado del Canal de Panamá. La complejidad técnica de las materias involucradas y el alto grado de responsabilidad política que sustenta el Acuerdo entre los dos países exigen un esfuerzo especial por parte del Estado panameño para asegurar una participación que proteja los mejores intereses nacionales de la República de Panamá y se inscriba dentro del espíritu de colaboración de los Tratados sobre el Canal. Ello obliga a un esfuerzo especial de toda la colectividad nacional y en particular de sus profesionales, expertos en las diversas disciplinas científicas entre las cuales los geógrafos ocupan un papel destacado.

Existe entre la comunidad panameña una serie de malentendidos y de exageraciones en torno a los aspectos geográficos de tierras y aguas del Tratado del Canal, que es conveniente disipar, para evitar entusiasmos desenfrenados, falsas ilusiones y también actitudes de derrota o de extremado pesimismo. Hay quienes piensan que las devoluciones de áreas y las transferencias de actividades a Panamá que han sido pactadas son de carácter irrelevante. Que los cambios en relación a la situación actual son mínimos y que Panamá no tiene en la práctica los derechos para integrar áreas importantes de la actual Zona del Canal a sus proyectos de planificación nacional y a sus procesos de desarrollo económico y social. Por otro lado, no faltan quienes sostengan que, según el Tratado del Canal, Panamá recupera entera libertad de acción en todas las áreas que le son traspasadas con exclusión completa de los Estados Unidos en lo que suceda en esas áreas, durante la vigencia del mismo, es decir, a lo largo de los próximos 22 años. Actitudes derrotistas por un lado y triunfalistas por el otro que se encuentran a ambos extremos de una verdad intermedia. En realidad, las posibilidades de acción por parte de Panamá están expuestas en forma general en las estipulaciones del Tratado aunque las acciones concretas dependerán en gran medida de la flexibilidad e inteligencia en la ejecución del mismo según los mecanismos de consulta y concertación ya mencionados. Así, en las 9.840 hectáreas de las áreas conocidas como sitios de defensa y que ocupan un 60% de la Zona del Canal es donde encontramos las mayores restricciones para la acción de Panamá. Sin embargo, aún allí, la República tiene jurisdicción territorial y capacidad para integrarlas en los planes de evolución ordenada del tejido urbano en el cual se encuentran inscritas, ya sea del área metropolitana del Gran Panamá o de la ciudad de Colón. En adelante, tales bases militares, se integrarán cada vez más en las ciudades de Panamá y Colón, mediante los flujos e intercambios económicos, laborales y humanos cada vez más intensos, con

el resto de las diversas áreas funcionalmente diferentes de dichas ciudades. Así, más que un obstáculo al desarrollo urbano, tales sitios de defensa deberán participar de la dinámica de evolución urbana de las dos principales ciudades del país, sometidas a importantes mutaciones y a una rápida evolución y expansión. Ello será también igualmente cierto en las 17.315 hectáreas de las áreas de coordinación militar para entrenamiento, en donde se ha acordado la participación de las fuerzas armadas panameñas en actividades de entrenamiento. En las 30.000 hectáreas de las áreas para el funcionamiento del Canal y de las áreas de viviendas administradas por los Estados Unidos, la República de Panamá tiene la capacidad de expedir licencias de uso de tierras, aunque los Estados Unidos pueden o no aceptarlas según afecten el funcionamiento de la vía acuática interoceánica. Valga advertir que en tales áreas Estados Unidos sólo puede ejercer los derechos claramente estipulados en el Tratado y por consiguiente no tiene la capacidad jurídica de establecer y desarrollar unilateralmente actividades que no estén íntimamente relacionadas con el funcionamiento y defensa del Canal. Con mayor vigor aún que en las áreas militares y en particular en los sitios de defensa, tendrá la República de Panamá la posibilidad de integrar plenamente al tejido urbano de las ciudades de Panamá y Colón, las áreas urbanas para uso civil de la Comisión del Canal de Panamá. En ellas, también la República recupera plenamente sus derechos jurisdiccionales y toda la capacidad para orientar el uso del suelo urbano. Además, esas áreas como Balboa, Los Ríos, Paraiso, Diablo y Margarita, son barrios de las ciudades de Panamá y Colón, dependientes de sus administraciones municipales. Por otra parte, hay algunas áreas que revierten a Panamá en las cuales los Estados Unidos tendrán algunos derechos específicos para realizar actividades muy precisas. Mencionemos, por ejemplo, el curso del río Chagres desde la Represa Madden y los fondeaderos de naves en ambas entradas del Canal. En otras áreas que tam-

bién revierten al pleno uso de Panamá, los Estados Unidos tienen algunos derechos para participar en la decisión sobre el uso del suelo. Así, en el sector Pacífico, en las islas de Naos, Culebra, Perico y Flamenco, en la faja costera que se extiende desde el Puente de las Américas hasta Veracruz, en el Cerro Ancón y en los poblados de Paraiso y Pedro Miguel cualquier actividad o edificación que autorice Panamá deberá contar con el visto bueno de los Estados Unidos ya sea porque afecte el funcionamiento del Canal o porque perturbe algunas actividades militares de transporte y comunicaciones según el caso. Igualmente sucede con los terrenos aledaños a la Isla Galeta en el sector Atlántico. Finalmente, no debemos olvidar que los cambios en el uso del suelo de las áreas portuarias y ferroviarias tienen que contar con la aquiescencia de los Estados Unidos mediante su participación en el comité portuario y ferroviario, para evitar decisiones que puedan afectar el funcionamiento del Canal, cuyo cauce e instalaciones son contiguas a las mismas. Todos los mecanismos de consulta permanente y de concertación contenidos en las Comisiones y Juntas paritarias tienen el propósito de resolver cualquier conflicto que pueda surgir en el cumplimiento cotidiano o por la rígida interpretación de estipulaciones que sólo representan un marco general de acción.

La respuesta a la pregunta clave: la recuperación de la Zona del Canal de Panamá, *¿cómo y para quién?* dependerá, en gran medida de la aceptación, por parte de la Universidad, del magnífico reto que representa la participación de Panamá en el uso y administración de su territorio nodal. La misión de la primera Casa de Estudios es, en este sentido, la de formar el personal capacitado del más alto nivel que pueda, efectivamente, ocuparse de la administración misma del Canal y de los territorios y actividades recuperados. Afortunadamente el Departamento de Geografía cuenta con un equipo profesional de excepcional calificación en relación con las otras escuelas de

Ciencias Económicas y Sociales. Con los nuevos programas de estudio, la organización más eficiente del equipo profesoral según sus capacidades académicas y el establecimiento de nuevas carreras como la de Geógrafo Profesional esperamos que el Departamento de Geografía preparará a expertos que también participarán en la tarea más exaltante de esta generación, la de consolidar la recuperación de la Zona del Canal de Panamá en beneficio de todo el cuerpo social, de la colectividad nacional. Sabemos que la tarea que le espera a la Universidad y en particular a los geógrafos no es nada fácil. Escapar a la repetición inmutable de los mismos métodos, de las mismas técnicas; imponerse una rigurosa disciplina de estudio y competencia académica; luchar activamente contra el caos y la irracionalidad y aceptar el espíritu crítico como la actitud más deseable y generalizada son expectativas que a muchos pudieran parecer ilusorias o en el mejor de los casos de difícil realización. Sin embargo, creemos que no queda otra alternativa. Hay que recuperar todo lo perdido, las oportunidades ignoradas, el tiempo despreciado y avanzar a una velocidad de crucero para treparse al fin al carro de la historia, que es el carro de la ciencia y la tecnología más avanzadas, de la curiosidad intelectual y de la investigación creadora. Nuestra confianza se apoya en la experiencia que el Departamento de Geografía se pondrá una vez más a la altura de las circunstancias y que los geógrafos podrán aportar su inteligencia y su saber en la participación de Panamá en la correcta ejecución del Tratado del Canal. De esa forma añadirán sus esfuerzos al de todos los otros panameños para ganar la batalla al subdesarrollo y alcanzar la completa independencia nacional.

INDICE DE FIGURAS

1.	Regiones del Istmo según Felipe Pérez, 1863	27
2.	Regiones Hidrográficas de Ramón M. Valdés, 1898	29
3.	Regiones Geográficas del José D. Crespo, 1928.	31
4.	Regiones Geográficas de Angel Rubio, 1950	35
5.	Regiones de Planificación según Informe de la Organización de Estados Americanos (OEA), 1955	37
6.	Areas Fisis-Climáticas de Louís Guzmán, 1956	39
7.	Regiones Geográficas según Rubio-Guzmán, 1956	41
8.	Regiones de Planificación, 1965	43
9.	Regiones de Planificación, Ministerio de Planificación y Política Económica, 1974	45
10.	Regiones de Planificación, Ministerio de Planificación y Política Económica, 1979	51
11.	Mapa de Potencial de Población de Stephen Kocsis	55
12.	Ejemplo de Cartografía Temática Histórica, según Omar Jaén Suárez, La Población del Istmo de Panamá del Siglo XVI al Siglo XX.	59
13.	Ejemplo de la Nueva Cartografía de Planificación: la Región Transístmica, Cortesía del MIPPE	63
14.	Estructura Espacial de la Región Central de Panamá para 1990, Cortesía del MIPPE	69
15.	El sistema Urbano Panameño Cortesía de MIPPE.	73
16.	Area de Influencia de los Centros Urbanos del Interior, Cortesía de Dominique Lecompte.	103
17.	Estructura Espacial Nacional para 1990 Cortesía de MIPPE	109

18. Localización y Distancias al Mercado según von Thünen.	113
19. El Diagrama Teórico de una Región según W. Christaller.	114
20. Organización Urbana de Colombia según Claude Collin Delavaud, "L'Amérique Latine".	117
21. El Equilibrio Interterritorial según Paul Claval, "L'Analyse Régionale"	123
22. Las Areas de Desenclave en el Sector Atlántico.	171
23. Las Areas de Desenclave en el Sector Pacífico.	175
24. Area del Canal — Panamá 1964.	210
25. Proyectos de Tratados de 1967.	211
26. Posición de Estados Unidos en 1971.	212
27. Posición de Panamá en 1975.	213
28. Posición de Estados Unidos en 1975.	214
29. Hipótesis para un Ordenamiento Posible, 1976	215
30. Posición Exploratoria de Panamá en 1977.	216
31. Posición Exploratoria de Estados Unidos en 1977.	217
32. Acuerdos en Tierras y Aguas entre Panamá y Estados Unidos de Agosto de 1977	218

INDICE GENERAL

PROLOGO	9
PROLOGO A LA PRIMERA EDICION	13
I. PANAMA Y SUS ENSAYOS DE REGIONALIZACION	17
1. Introducción	19
2. Las Regiones Administrativas	20
3. Las Regiones Naturales	25
4. Las Regiones de Planificación y Desarrollo	30
5. Los Instrumentos de la Regionalización	53
a. Los Documentos Estadísticos y Cartográficos	53
b. La Teoría del Análisis Regional	61
6. Conclusión	76
Bibliografía	78
II. EL ANALISIS REGIONAL PARA UN ESPACIO DERIVADO	85
1. Introducción	87
2. Regiones Homogéneas y Conjuntos Funcionales	90
3. Espacio de Localización y Espacio de Relación	94
4. Espacio Estructurado y Espacio Neutro	95
5. La Región Polarizante	101
6. La Ciudad como Sistema Funcional	110
7. El Concepto de Región en un Espacio Derivado	116
8. Conclusión	125
Bibliografía	127
a. Teoría y Técnicas de Análisis Espacial	127
b. Teoría "Sociológicas" y Económicas para los Espacios Derivados	131

III. LAS REGIONES ACTIVAS DE PANAMA	135
1. Introducción	137
2. El Darién	138
3. Bocas del Toro	142
4. La Región de Chiriquí	144
5. La Región Central	149
6. La Región Metropolitana	154
a. La Zona del Canal de Panamá	159
7. Conclusión	162
IV. EL DESENCLAVE GEOGRAFICO DE LA REPUBLICA DE PANAMA	165
1. Introducción	167
2. El Desenclave Político	168
3. El País sin Litoral	169
4. El Desenclave Geográfico	170
a. El Desenclave Geográfico Externo	172
5. Obstáculos Físicos del Desenclave:	
La Zona del Canal de Panamá	178
a. Evolución de la Región Metropolitana	178
b. El Uso del Suelo en la Zona del Canal	179
6. Las Necesidades del Desarrollo Urbano	181
a. Ciudad de Panamá	181
b. Ciudad de Colón	182
7. Conclusión	183
V. LA NEGOCIACION EN TIERRAS, AGUAS Y ADMINISTRACION DEL CANAL	185
1. Introducción	187
2. Metodología de la Negociación	188

3.	Objetivos de la Negociación.	192
4.	Evolución de las Conversaciones	195
5.	Resultados de la Negociación en Tierras, Aguas y Administración del Canal	199
6.	Elaboración de los Acuerdos Finales.	205
7.	Conclusión	207
	Mapas	209
VI.	EL TRATADO DEL CANAL DE PANAMA Y LOS GEOGRAFOS.	219
	INDICE DE FIGURAS	231
	INDICE GENERAL	233

*Este libro se terminó de imprimir
en los talleres de la Imprenta de
la Universidad de Panamá en
el mes de marzo de
1981*

SOBRE EL AUTOR

OMAR JAEN SUAREZ, Doctor de Estado en Letras y Ciencias Humanas de la Universidad de París (Sorbona), Doctor en Geografía de la Universidad de Aix-Marsella y Licenciado en Geografía e Historia de la Universidad de Panamá, ha desarrollado una amplia actividad como universitario, diplomático y planificador. Ha sido Director del Centro de Investigaciones Sociales y Económicas de la Universidad de Panamá, profesor de Geografía Económica, Asesor primero del Director General y luego del Ministro de Planificación y Política Económica, Asesor del Organismo Ejecutivo en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Miembro del equipo Negociador del Tratado del Canal de Panamá y actualmente es Asesor del Presidente de la República y Embajador Especial.

OTRAS PUBLICACIONES DE OMAR JAEN SUAREZ

EL HOMBRE Y LA TIERRA EN NATA DE 1700 A 1850, *EUPAN*, Panamá, 1971, 101 p.

ANALISIS REGIONAL Y ESPACIO DERIVADO — REGIONES Y REGIONALIZACION EN PANAMA— *M.R.E.*, Panamá 1974, 136 p.

LA POBLACION DEL ISTMO DE PANAMA DEL SIGLO XVI AL SIGLO XX, Panamá 1a. ed. 1978. 604 p.

HOMBRES Y ECOLOGIA EN PANAMA, *EUPAN-STIR*, Panamá, 1981 (en prensa), XVI— 151p.

Además, es autor de numerosos artículos sobre geografía, ecología, historia y geohistoria publicados en revistas especializadas de Panamá, América y Europa.

EL ANALISIS REGIONAL Y CANAL DE PANAMA, de Omar Jaén Suárez, lo componen seis estudios geográficos y ensayos, los tres primeros con una visión general sobre las divisiones regionales del Istmo, desde el siglo XVI hasta hoy, la teoría regional panameña desarrollada por geógrafos y planificadores, reflexiones teóricas acerca del análisis regional aplicable al caso de Panamá y una presentación de las cinco regiones activas del Istmo: el Darién, Bocas del Toro, la región metropolitana, la central y Chiriquí. Los tres restantes plantean los aspectos regionales relacionados con la existencia del Canal de Panamá: las implicaciones geográficas de las negociaciones del nuevo Tratado del Canal, la base teórica y la metodología de las mismas, y consideraciones sobre la correcta aplicación del Convenio canalero para facilitar el mejor desarrollo regional del Istmo de Panamá. **ANALISIS REGIONAL Y CANAL DE PANAMA** constituye una reflexión ampliada de los fenómenos regionales, que se fundamenta en la rápida evolución que ha sufrido el espacio derivado conocido como Istmo de Panamá, cuyo ritmo se intensificará en un horizonte temporal previsible hasta por lo menos el alba del siglo XXI.